

BRASÍLIA, 2017

PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO: OLHARES SOBRE O ANDAMENTO DAS METAS

Ana Valeska Amaral Gomes
organizadora



Câmara dos
Deputados



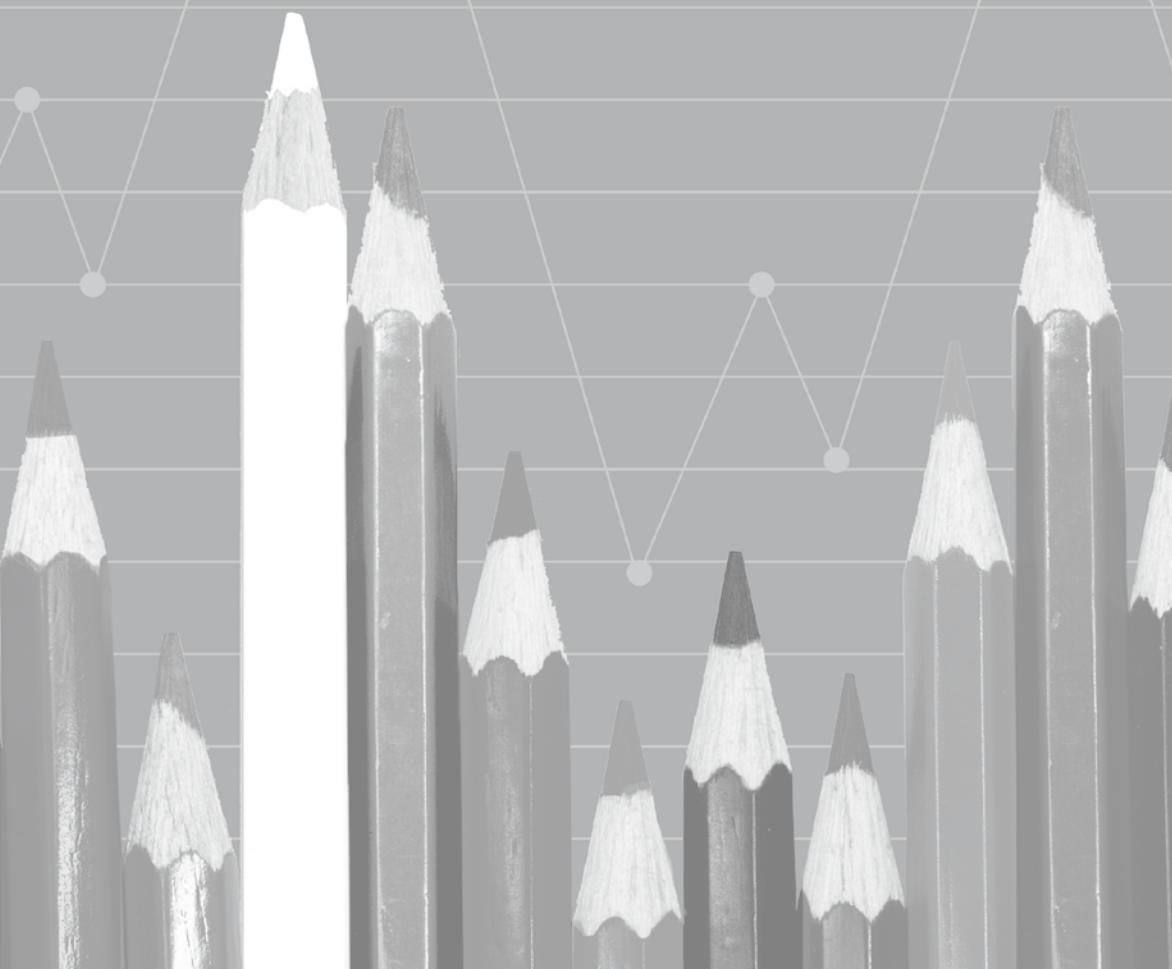
A sanção da Lei nº 13.005/2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE) para o decênio 2014-2024, marcou um momento importante na história da educação brasileira. Se, por um lado, foi o ápice de um amplo e longo processo participativo, abrigado e estimulado pelo Poder Legislativo, por outro, assinalou o início de um novo – e ainda mais complexo – desafio: sua implementação. Era chegada a hora de começar a traduzir a legislação em ações concretas para, ao longo da década de vigência da lei, mudar a realidade educacional do país.

Esta obra apresenta a perspectiva de consultores da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, da área legislativa e de orçamento, acerca de algumas metas e estratégias intermediárias para o biênio 2014-2016. Além disso, alguns artigos se debruçam sobre questões que, embora não se enquadrem nesse prazo intermediário definido na lei, são objeto da atenção do PNE.

Pretende-se que este livro possa subsidiar a tarefa de acompanhamento do plano, compartilhada pelo Parlamento brasileiro (Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e a Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal) com outras instâncias: o Ministério da Educação, o Conselho Nacional de Educação e o Fórum Nacional de Educação. Espera-se ainda que o trabalho seja fonte útil para a sociedade, uma vez que oferece um denso panorama das determinações do PNE.

O cenário inicial de implementação da Lei nº 13.005/2014, refletido nos artigos desta publicação, demonstra, com clareza, a importância de acompanhar seu andamento para garantir que o plano seja, de fato, a bússola das políticas educacionais, como sonharam aqueles que se envolveram em sua construção ao longo de quatro anos.

PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO: OLHARES SOBRE O ANDAMENTO DAS METAS



55ª Legislatura – 2015/2019

Mesa da Câmara dos Deputados

Presidente

Rodrigo Maia

1º Vice-Presidente

Fábio Ramalho

2º Vice-Presidente

André Fufuca

1º Secretário

Giacobo

2ª Secretária

Mariana Carvalho

3º Secretário

JHC

4º Secretário

Rômulo Gouveia

Suplentes de Secretário

1º Suplente

Dagoberto Nogueira

2º Suplente

César Halum

3º Suplente

Pedro Uczai

4º Suplente

Carlos Manato

Diretor-Geral

Lúcio Henrique Xavier Lopes

Secretário-Geral da Mesa

Wagner Soares Padilha



Câmara dos
Deputados

PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO: OLHARES SOBRE O ANDAMENTO DAS METAS

Ana Valeska Amaral Gomes
organizadora

CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO
EDIÇÕES CÂMARA
BRASÍLIA, 2017

CÂMARA DOS DEPUTADOS

Diretoria Legislativa

Diretor: Afrísio de Souza Vieira Lima Filho

Consultoria Legislativa

Diretor: Luiz Fernando Botelho de Carvalho

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Diretor: Ricardo Alberto Volpe

Centro de Documentação e Informação

Diretor: André Freire da Silva

Coordenação Edições Câmara dos Deputados

Diretora: Ana Lígia Mendes

Projeto gráfico: Giselle Sousa

Diagramação e capa: Daniela Barbosa

Preparação de texto e revisão de provas: Seção de Revisão/Coedi

CÂMARA DOS DEPUTADOS

Centro de Documentação e Informação – Cedi

Coordenação Edições Câmara – Coedi

Anexo II – Praça dos Três Poderes

Brasília (DF) – 70160-900

Telefone: (61) 3216-5809

editora@camara.leg.br

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)
Coordenação de Biblioteca. Seção de Catalogação.

Plano Nacional de Educação [recurso eletrônico] : olhares sobre o andamento das metas / Ana Valeska Amaral Gomes, organizadora. – Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017.

Versão PDF.

Modo de acesso: livraria.camara.leg.br

Disponível, também, em formato impresso.

ISBN 978-85-402-0636-6

1. Brasil. [Plano Nacional de Educação (PNE)], análise, 2014-2016, coletânea. 2. Planejamento educacional, Brasil, coletânea. 3. Política educacional, Brasil, coletânea. 4. Poder legislativo, Brasil. I. Gomes, Ana Valeska Amaral, org.

CDU 37.014.5(81)

ISBN 978-85-402-0635-9 (papel)

ISBN 978-85-402-0636-6 (PDF)

Sumário

APRESENTAÇÃO	7
INTRODUÇÃO	11
EDUCAÇÃO INFANTIL NO PNE 2014-2024: ACESSO, EQUIDADE E QUALIDADE <i>Ana Valeska Amaral Gomes</i>	17
O ENSINO MÉDIO E O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO: AINDA MUITO LONGE DA REALIZAÇÃO DA META 3 <i>Ricardo Chaves de Rezende Martins</i>	51
O PNE E OS DESAFIOS DA INCLUSÃO <i>Kátia dos Santos Pereira</i>	91
A META 9 DO PNE E A ALFABETIZAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS: A PERSISTÊNCIA DO PASSADO, O OLHAR PARA O PRESENTE, O DESAFIO FUTURO <i>Jefferson Ricardo Ferreira Chaves</i>	115
EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR SOB OS PLANOS NACIONAIS DA EDUCAÇÃO: EXPECTATIVAS, FATOS E PERSPECTIVAS <i>Aparecida Andrés</i>	149
UM BALANÇO DO FIES: DESAFIOS, PERSPECTIVAS E METAS DO PNE <i>Renato de Sousa Porto Gilioli</i>	195
A META 15 DO PNE: SIGNIFICADOS, IMPLICAÇÕES E AGENDA DA FORMAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO <i>Tatiana Feitosa de Britto</i>	227

META 18 DO PNE: PARA ENTENDÊ-LA E COLOCÁ-LA EM PRÁTICA <i>João Antonio Cabral de Monlevade</i>	249
O SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (SNE) E O CUSTO ALUNO-QUALIDADE (CAQ): AS METAS ESTRUTURANTES PARA O CUMPRIMENTO DO PNE SUBIRAM NO TELHADO? <i>Paulo Sena</i>	275
REGIME DE COLABORAÇÃO NO PNE: ANTECEDENTES, PROPOSTAS, PERSPECTIVAS E DESAFIOS <i>Maurício Holanda Maia</i>	305
O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO NA ELABORAÇÃO DAS LEIS DO CICLO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO <i>Claudio Riyudi Tanno</i>	333
O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO E O DIÁLOGO ENTRE AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS E CULTURAIS <i>Alisson Minduri Capuzzo</i>	359
O ESPORTE NO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO <i>Gabriel Gervásio Neto</i>	387
ANEXOS	411
QUADRO 1 – PNE 2014-2024 – PRAZOS INTERMEDIÁRIOS POR ORDEM TEMPORAL	411
QUADRO 2 – DISPOSITIVOS DO PNE COM PRAZO DE CUMPRIMENTO EM 2015 – POSIÇÃO EM ABRIL DE 2017	419
QUADRO 3 – DISPOSITIVOS DO PNE COM PRAZO DE CUMPRIMENTO EM 2016 – POSIÇÃO EM ABRIL DE 2017	423

Apresentação

Em 2015, uma parceria entre as Consultorias Legislativa e de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal resultou em uma publicação que reuniu análises sobre o processo de construção do Plano Nacional de Educação 2014-2024 (PNE) no Poder Legislativo. O livro abordou as diferentes facetas do trabalho realizado pelo Parlamento e pelos atores educacionais envolvidos, que culminaram na sanção da Lei nº 13.005/2014, assim como as expectativas de cumprimento das vinte metas educacionais aprovadas.

A presente publicação, *Plano Nacional de Educação: olhares sobre o andamento das metas*, é também uma obra coletiva, em que mais uma vez a multidisciplinariedade de formação e a pluralidade de visões dos consultores são reunidas para oferecer um panorama do PNE nesta primeira fase de sua implementação.

Nos termos do art. 5º da Lei nº 13.005/2014, as metas do PNE devem ser objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas por parte de cinco instâncias: o Ministério da Educação (MEC); a Comissão de Educação da Câmara dos Deputados; a Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal; o Conselho Nacional de Educação (CNE) e o Fórum Nacional de Educação (FNE). Dessa forma, ao mesmo tempo que informa e fomenta uma maior apropriação das determinações do PNE pelo conjunto da sociedade, a nova obra tem também o intuito de colaborar com a tarefa institucional delegada às comissões de educação das duas Casas Legislativas.

As reflexões oferecidas nos treze artigos aqui compilados cobrem um conjunto expressivo de temas, abrangendo algumas metas e estratégias cujo prazo de execução era o biênio junho de 2014 a junho de 2016. Além disso, há textos que se debruçam sobre questões que, embora não

se enquadrem nesse prazo intermediário definido na lei, são objeto da atenção do PNE.

No primeiro artigo, Ana Valeska Gomes, discute a implementação da meta relativa à educação infantil, articulando sua análise a partir das dimensões de acesso, qualidade e equidade presentes nas estratégias para a creche e a pré-escola.

A seguir, Ricardo Martins trata da escolarização dos jovens de 15 a 17 anos, agregando à apreciação do componente quantitativo de expansão do acesso os aspectos qualitativos inseridos em várias estratégias da meta 3.

Kátia Pereira apresenta os marcos referenciais para a construção da política educacional inclusiva e da meta 4 do PNE, apontando ainda a insuficiência de dados para o seu monitoramento adequado, bem como o desafio de universalizar com qualidade a educação escolar para a população de 4 a 17 anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação.

Logo depois, Jefferson Chaves aborda a alfabetização de jovens e adultos, passando pela agenda educacional não cumprida de erradicação do analfabetismo, pela tarefa presente de vencer o analfabetismo funcional e pelo desafio futuro de desenvolver outras competências, como a capacidade de usar novas tecnologias de informação e comunicação.

A expansão da educação superior sob os planos nacionais de educação é investigada no artigo de Aparecida Andrés. Partindo das expectativas de crescimento da graduação presentes no PNE I, a autora detalha a evolução ocorrida entre 1998 e 2014 e as perspectivas efetivas em relação ao que preconiza o PNE II para ampliação do acesso e correção das desigualdades.

Em seguida, Renato Gilioli apresenta um balanço do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) nos anos recentes, em especial desde a aprovação

do PNE 2014-2024, com foco nos desafios e nas perspectivas do programa, visto que o fundo adquiriu grande destaque em meio às políticas públicas de promoção do acesso à educação superior.

Tatiana Feitosa de Britto discorre sobre formação dos profissionais da educação, com o intuito de mapear os significados do texto da meta 15 e das estratégias, discutir suas implicações e cotejá-lo com medidas relacionadas ao tema da formação docente lançadas após o início da vigência do plano.

Logo após, João Monlevade esmiúça o texto da meta 18 e de suas estratégias, cujo foco são os planos de carreira para os profissionais da educação básica e superior pública, marcando a necessidade de entender esses dispositivos e concretizá-los para afirmar a identidade da educação escolar.

A seguir, Paulo Sena destaca duas medidas estruturantes para a efetiva implementação do PNE, a institucionalização e o funcionamento do Sistema Nacional de Educação e do Custo Aluno-Qualidade, cujo passo inicial seria dado com a implantação do Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi) em 2016.

O décimo artigo, de Maurício Holanda Maia, aprofunda os desdobramentos da Lei do PNE para o regime de colaboração em educação. O autor analisa as bases legais e históricas da experiência federativa brasileira, apresenta as proposições legislativas de regulamentação e algumas experiências de colaboração entre entes subnacionais e oferece, em suas considerações, apontamentos para a elaboração de uma proposta de cooperação mais efetiva.

Depois, Cláudio Tanno aborda o processo de construção das leis do ciclo de planejamento e orçamento pós-vigência do PNE (Plano Plurianual 2016-2019, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual 2016 e 2017). O autor comenta ainda as restrições fiscais advindas da

Emenda Constitucional nº 95/2016, que impõe limite aos gastos públicos, e seus reflexos sobre a execução das políticas educacionais.

No penúltimo artigo, Alisson Capuzzo debate o conceito de cultura e as concepções de políticas culturais, conectando essa discussão com as interseções entre cultura e educação nos vigentes Plano Nacional de Educação (aprovado pela Lei nº 13.005/2014) e Plano Nacional de Cultura (aprovado pela Lei nº 12.343/2010).

Encerrando o bloco de artigos, Gabriel Gervásio faz uma reflexão crítica acerca da concepção de esporte incorporada pelo PNE, abrangendo um breve histórico sobre a escolarização do esporte e sua constitucionalização em 1988, as inconsistências do conceito de desporto educacional na legislação federal e a análise das estratégias do PNE voltadas ao esporte, bem como avalia a infraestrutura esportiva dos estabelecimentos públicos de ensino.

Esta publicação se encerra com um pequeno conjunto de anexos que visa facilitar o acompanhamento da execução do PNE pela sociedade e pelo Congresso Nacional: um quadro-síntese com as metas intermediárias do plano e outros dois quadros que sintetizam a situação de cumprimento das metas e estratégias que tiveram seus prazos expirados em 2015 e 2016.

Agradeço à Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados e à Consultoria Legislativa do Senado Federal pelo engajamento neste projeto que fortalece a parceria entre os órgãos de assessoramento legislativo do Parlamento brasileiro.

Uma ótima leitura!

Luiz Fernando Botelho de Carvalho
Diretor da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados

Introdução

Em 2014, ao aprovar e encaminhar para sanção o Projeto de Lei nº 8.035/2010 – convertido pela Presidência da República, sem vetos, na Lei nº 13.005/2014, que aprova o Plano Nacional de Educação –, o Congresso Nacional fazia mais que dar cumprimento à determinação do art. 214 da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

- 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 produto interno bruto.

Após três anos e meio de intensos debates no Parlamento, a norma sancionada não só sintetizava os consensos possíveis em torno das prioridades da agenda educacional brasileira, como também se constituía em elemento simbólico de renovação das expectativas de que era chegado o momento de um plano nacional que norteasse, de fato, a educação brasileira.

Essas expectativas haviam se frustrado em grande parte durante a vigência do Plano Nacional de Educação 2001-2010 (Lei nº 10.172/2001), cuja avaliação mais recorrente foi a de que exerceu papel secundário na

definição das políticas educacionais e não obteve sustentabilidade financeira para ser concretizado, após os vetos apostos aos dispositivos de financiamento. Parte das críticas também se referia à falta de acompanhamento do PNE por parte dos atores educacionais, que não persistiram na exigência de que o plano fosse utilizado como ferramenta de planejamento e gestão pública.

Embora mais enxuto do ponto de vista quantitativo de metas, o PNE 2014-2024 é bastante ambicioso no que diz respeito à ampliação do acesso e à melhoria da qualidade da educação no nível básico e superior, bem como à valorização dos profissionais da educação, dedicando quatro de suas vinte metas especificamente aos profissionais da educação básica: as metas 15 e 16 abordam o tema da formação inicial e continuada; a meta 17 trata da remuneração; e a meta 18 dispõe sobre os planos de carreira. A meta relativa ao financiamento, com a aprovação de investimento público em educação de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 10% do produto interno bruto até o final do decênio, apoiada na definição e implantação de um Custo Aluno-Qualidade (CAQ), foi celebrada como uma grande conquista para tirar as demais metas do papel. Sabia-se, porém, que o mais difícil ainda estava por vir.

De fato, a fase inicial de implementação não foi muito auspiciosa. O biênio 2014-2016 apresentou vários percalços ao caminho do PNE. No campo institucional, enquanto o país vivia uma acirrada disputa eleitoral e, logo em seguida, um período de instabilidade política que culminou com a mudança na Presidência da República, o Ministério da Educação enfrentou quatro trocas de comando. No campo das políticas públicas, o PNE não foi encampado integralmente pelo Brasil, Pátria Educadora, definido como lema da gestão reeleita para o mandato 2015-2018, nem pelo projeto paralelo Pátria Educadora: a Qualificação do Ensino Básico como Obra de Construção Nacional, formulado no âmbito da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR) e tam-

pouco pelas prioridades definidas pela nova equipe que assumiu o MEC a partir de maio de 2016. Finalmente, no final de 2016, foi aprovada a Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016, que instituiu novo regime fiscal pelo prazo de vinte anos, impondo limite aos gastos públicos federais.

Esse cenário de incertezas, inevitavelmente, afetou o andamento do PNE, frustrando boa parte das expectativas geradas em 2014. Medidas estruturantes para colocar o plano em marcha, como a instituição do Sistema Nacional de Educação e a implantação do Custo Aluno-Qualidade, pouco avançaram, o que fragiliza o cumprimento do conjunto de vinte metas.

A crise econômica e o desajuste fiscal nas contas públicas ofereceram as bases para a aprovação da EC nº 95/2016, que introduziu o chamado teto dos gastos, justamente em um contexto em que se buscava a ampliação dos investimentos em educação para efetivar o direito a uma educação de qualidade para milhões de alunos, nos termos propostos no atual Plano Nacional de Educação.

Se nem tudo são flores, nem tudo é totalmente desanimador. Diferentemente do PNE I, boa parte dos entes subnacionais conta com planos de educação locais, mesmo com problemas relativos à participação social e à definição de agendas próprias que não se limitem à reprodução do documento nacional ou similar. São instrumentos que possibilitam ações de fiscalização da sociedade e de responsabilização dos gestores. Outro registro positivo, ao aprovar o Plano Plurianual 2016-2019,¹ o Congresso Nacional fez prevalecer a definição das metas do PNE como prioridades que devem orientar a elaboração e a execução das leis de diretrizes orçamentárias e dos respectivos orçamentos anuais.

Além disso, há interesse muito maior por parte dos atores educacionais em fazer um acompanhamento mais estrito do atual PNE. Há pelo menos três sítios institucionais que vêm monitorando a lei com análises e

.....
1 Lei nº 13.249/2016.

notícias sobre seu andamento. São eles: o Observatório do PNE,² do Movimento Todos pela Educação; o De olho nos Planos,³ de um conjunto de organizações da sociedade civil; e PNE em Movimento, do Ministério da Educação.

O Plano Nacional de Educação foi concebido como instrumento articulador dos diferentes agentes e esferas federativas, com o objetivo de orientar suas ações e evitar a descontinuidade administrativa. Uma análise mais detida sobre a Lei nº 13.005/2014 demonstra que o documento não zera o jogo das políticas educacionais para planejar uma nova agenda. Ao contrário, o senso de realidade orientou o legislador a buscar compor o cenário que se projetava com uma combinação de aperfeiçoamento ou expansão de políticas e programas em vigor associados à criação de ações governamentais complementares, bem como de novos instrumentos de gestão para dar conta da dívida educacional do Estado brasileiro com seus cidadãos.

O conjunto de artigos reunidos nesta publicação foi escrito em um tempo relativamente curto de vigência do plano. Não se pretende, portanto, que tais textos sejam capazes de traçar com precisão sua dinâmica de implementação ao longo da década nem adivinhar seus resultados futuros. Cumprem, porém, o papel fundamental de manter o foco naquela que foi definida como a principal agenda da educação pelo Parlamento brasileiro. Fazer balanços parciais oferece, ainda, a oportunidade de voltar o olhar para esse documento e contrastar políticas em curso com as prioridades elencadas pelo plano. O acompanhamento e a reflexão mais detida sobre as ações em andamento constituem ferramentas importantes para

.....
2 Disponível em: <<http://www.observatoriodopne.org.br/>>. Acesso em 10 mar. 2017.

3 Disponível em: <<http://www.deolhonosplanos.org.br/>>. Acesso em 10 mar. 2017. Compõem essa iniciativa: a Ação Educativa, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, a União dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME), a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), a Associação Nacional de Política e Administração Educacional (Anpae), o Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação (FNCE), com apoio do Instituto C&A e do Unicef.

os atores educacionais, pois possibilitam mais e melhor fiscalização sobre o cumprimento (ou não) da norma legal. Esse papel institucional foi confiado a um conjunto de instâncias pelo art. 5º da Lei nº 13.005/2014, entre elas à Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e à Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal.

Diante do cenário da vigência da EC nº 95/2016 em âmbito federal – a partir de 2018, os gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino obedecerão ao valor aplicado no ano anterior, corrigido pela inflação – e de queda das receitas nos governos estaduais e municipais que financiam as políticas educacionais, o que possivelmente prevalecerá em relação à execução do PNE será a prioridade dada, de fato, à educação na agenda política dos gestores públicos.

Há também outras agendas que podem colaborar para reforçar um movimento a favor da implementação do plano. A Câmara dos Deputados já discute a inserção do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) como instrumento de financiamento no corpo permanente da Constituição Federal, em comissão especial que analisa a Proposta de Emenda à Constituição nº 15/2015. Esse novo instrumento, possivelmente desenhado em outros moldes, deverá suceder o atual Fundeb, cuja vigência se encerra em 2020, nos termos da EC nº 53/2006. Em paralelo, ao longo do segundo semestre de 2017 e início de 2018, devem acontecer as conferências distrital, estaduais e municipais, as quais precederão a realização da Conferência Nacional de Educação no próximo ano, conforme prevê o art. 6º da Lei nº 13.005/2014.

Todo esse movimento é uma boa nova em relação ao PNE anterior. Atualmente, a sociedade está muito mais atenta à necessidade de incluir 2,5 milhões de crianças e jovens de 4 a 17 anos ainda fora da escola em 2015 – entre outras elencadas no plano, como reduzir desigualdades e oferecer condições mínimas de infraestrutura escolar. Cobram-se

avanços, rechaçam-se retrocessos. As pessoas querem ser os sujeitos das políticas públicas, não objetos, demarcando uma mudança importante na trajetória brasileira. Se o Brasil é um país que está se fazendo, como dizia Darcy Ribeiro, concretizá-lo, no campo educacional, vai exigir muito mais de todos nós.

Cabe, por fim, meu reconhecimento pelo trabalho realizado pelas autoras e pelos autores dos artigos compilados neste livro, cuja contribuição valiosa possibilitou uma visão mais diversificada sobre o PNE em termos de temas e de pontos de vista, bem como um agradecimento especial à consultora legislativa Cláudia Neves Nardon, que compartilhou comigo a leitura crítica de alguns textos.

Ana Valeska Amaral Gomes

Educação infantil no PNE 2014-2024: acesso, equidade e qualidade

Ana Valeska Amaral Gomes⁴

Introdução

Nas últimas duas décadas, o Brasil andou a largos passos no desenvolvimento da educação infantil. No final da década de 90, menos da metade das crianças com idade entre 4 e 5 anos frequentava pré-escolas, e menos de 10% das crianças entre 0 e 3 anos estavam em creches. Em 2014, esses percentuais subiram para aproximadamente 90% e 30%, respectivamente. O esforço de desenvolvimento também se manifesta sobre as exigências impostas aos profissionais dessa que é legalmente considerada a primeira etapa da educação básica: enquanto somente 20% dos professores tinham formação em nível superior nos anos 90, hoje esse percentual é quase três vezes maior.

A Lei nº 13.005/2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, representa mais um degrau nesse processo de consolidação da educação infantil no Brasil. A primeira meta do plano determina a universalização da educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 e 5 anos de idade até 2016 e a ampliação da oferta de educação infantil em creches, de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de

.....
4 Consultora legislativa da Câmara dos Deputados com atuação na área XV (educação, cultura e desporto).

até 3 anos até 2024. Essa meta compõe-se de duas partes distintas porque apenas a matrícula em pré-escola tem caráter obrigatório.

Mesmo reconhecendo o avanço de ter a educação infantil inserida entre as vintessete metas mais importantes da educação brasileira para o decênio, é forçoso reconhecer que o PNE não inovou ao determinar a universalização do atendimento escolar da população de 4 e 5 anos, apenas reafirmou o texto constitucional (Emenda nº 59/2009). Quanto à creche, tampouco houve inovação legal em termos de meta quantitativa, visto que a Lei nº 10.172/2001, que aprovou o PNE anterior, já estabelecia a meta de 50% de atendimento de crianças de 0 a 3 anos em estabelecimentos de educação infantil.

O objetivo deste texto é analisar o cenário inicial de implementação da meta 1 do PNE, ampliando a compreensão sobre os avanços e os desafios presentes na execução desse comando legal e das estratégias que o complementam e direcionam a ação pública.

O texto está organizado em três seções. A primeira traz um retrato atual da evolução das matrículas em creches e pré-escolas e das desigualdades identificadas. Nas duas seções seguintes, apresenta-se e discute-se o estágio de implementação de um conjunto de estratégias agrupadas em duas dimensões: acesso e equidade; e acesso e qualidade. Nessa organização está presente a ideia de que a evolução do acesso deve estar, por determinação do PNE, vinculada a essas duas variáveis: equidade e qualidade.

Panorama da meta

Pré-escola

O Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014-2016, elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educa-

cionais Anísio Teixeira (Inep),⁵ mostra que há uma tendência de crescimento no atendimento escolar da população de 4 e 5 anos.

Na década 2004-2014, houve uma variação positiva de 17,5 pontos percentuais (p.p.) na taxa de atendimento escolar dessa população. É interessante notar que o crescimento mais forte se deu no quinquênio anterior à promulgação da Emenda Constitucional nº 59/2009, quando a educação obrigatória passou a abranger a faixa etária dos 4 aos 17 anos de idade. No período 2004-2009 observa-se um aumento de 11 p.p. na taxa de atendimento escolar na faixa etária de 4 e 5 anos. Paradoxalmente, no quinquênio seguinte (2009-2014), apenas 6,5 p.p. foram agregados à taxa. Houvesse se mantido o ritmo de expansão dos primeiros cinco anos da década – uma média de 2,2 p.p./ano –, teríamos já alcançado um patamar de atendimento escolar superior a 94%, mais próximo, portanto, da universalização preconizada pela Constituição e pelo PNE.⁶

Em processos de universalização de políticas públicas, é recorrente a dificuldade de incorporação dos últimos grupos populacionais a serem atendidos. À medida que a cobertura é ampliada para percentuais que se aproximam da totalidade do grupo em questão, progressivamente torna-se mais difícil incorporar a parcela não atendida, a qual demanda políticas públicas diferenciadas para se obter a desejada universalização. Não obstante, caberia uma análise mais aprofundada sobre as razões pelas quais a incorporação de crianças de 4 e 5 anos ao sistema escolar brasileiro se desacelerou justamente quando deveria ganhar fôlego.

5 O Inep utilizou dados da PNAD 2012 ao estabelecer a linha de base para o monitoramento da meta 1. O Instituto justifica que, no caso dessa meta, é importante captar quem não frequenta escola/creche e não somente aqueles já matriculados e registrados no Censo Escolar. É importante destacar que a PNAD considera como creche o estabelecimento, regulamentado ou não, destinado a dar assistência diurna a crianças com menos de 4 anos.

6 O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) projeta, para 2016, uma população de 6.004.025 crianças entre 4 e 5 anos de idade. Os dados da PNAD registram, em 2014, em torno de 4.814.000 crianças frequentando escola.

A boa notícia é que houve um estreitamento do fosso que separava as regiões de maior e menor cobertura do sistema escolar; a distância que era de 19,7 p.p. baixou para 11,5, com trajetórias de crescimento presentes em todas as cinco regiões. O Nordeste e o Sudeste, do ponto de vista percentual, estão mais próximos da universalização (na faixa de 92% de atendimento) que as demais; a despeito disso, essas regiões concentram, em termos absolutos, quase metade (48,7%) da população de 4 e 5 anos ainda fora da escola. Há, ainda, níveis distintos de esforços a serem empreendidos no âmbito de cada região. No Norte, enquanto Roraima tem taxa de atendimento escolar de 90,4%, o Amazonas alcançou apenas 74,7%. No Sul, Santa Catarina se destaca com 89,9% de crianças na pré-escola; mas no Rio Grande do Sul essa porcentagem cai para 80,3%. Os destaques estaduais ficam por conta do Ceará e do Piauí, ambos na faixa de 97% de atendimento.

No período mais recente (2012-2014), identifica-se um esforço maior de expansão das matrículas da pré-escola nas regiões Norte e Sul, com crescimento de 4,5 e 4,4 p.p., respectivamente. Cada região enfrenta desafios próprios para alcançar a universalização que precisam ser considerados no desenho de novas ações governamentais. A região Norte, por exemplo, ainda deve incorporar 113 mil crianças de 4 e 5 anos à pré-escola, menos que o Sudeste (152 mil) e o Nordeste (120 mil), mas conta com o desafio das grandes distâncias amazônicas e da dispersão populacional.

Tabela 1 – Valores absolutos (por mil) e percentuais da população de 4 e 5 anos que frequenta escola/creche (2014) e variação no período 2012-2014

Brasil/regiões	Frequenta escola/creche				Variação em pontos percentuais no período 2012-2014
	Sim		Não		
	N	%	N	%	
Brasil	4.814	89,6	558	10,4	2,8
Norte	490	81,2	113	18,8	4,5
Nordeste	1.518	92,7	120	7,3	1,3

Brasil/regiões	Frequenta escola/creche				Variação em pontos percentuais no período 2012-2014
	Sim		Não		
	N	%	N	%	
Sudeste	1.831	92,3	152	7,7	3,0
Sul	620	85,5	105	14,5	4,4
Centro-Oeste	354	83,9	68	16,1	3,1

Fonte: INEP, 2016.

O relatório do Inep oferece um panorama da evolução das desigualdades no acesso à pré-escola. A boa notícia é que a tendência, observadas as trajetórias dos dados na década 2004-2014, é de redução das desigualdades em termos de localização (urbano/campo), cor/raça (brancos/negros) e renda.

Ao se observar o período mais recente (2012-2014), também houve redução da diferença entre esses grupos, exceto no recorte por cor/raça. No recorte por renda, há uma estagnação da taxa de atendimento do grupo de renda mais alta no patamar de 95% e crescimento de 3,7 p.p. no indicador do grupo populacional mais pobre, o que reforçou a trajetória de convergência desse último para um patamar mais próximo do quartil de renda mais elevada (tabela 2).

Tabela 2 – Percentual da população de 4 e 5 anos que frequenta escola/creche, por localização, cor/raça e renda e diferenças em pontos percentuais entre esses grupos no período 2012-2014

Recorte Ano	Localização			Cor/raça			Renda		
	Urbano	Rural	Diferença	Branco	Preto	Diferença	25% + ricos	25% + pobres	Diferença
2012	88,4	79,7	8,7	88,0	85,9	2,1	95,2	82,6	12,6
2014	90,4	85,4	5	91,7	88,0	3,7	95,8	86,3	9,5

Fonte: INEP, 2016.

A despeito da tendência de crescimento no atendimento escolar na faixa de 4 e 5 anos de idade, o ritmo mostra-se incompatível com a determinação de universalização, cujo prazo encerrou-se em 2016. Mantida a trajetória de acréscimo de 2,8 p.p. por biênio, conforme observado na tabela 1, apenas em 2020 seria alcançada uma taxa de atendimento escolar de 98% dessa população, similar à que se tem hoje para o ensino fundamental.

O desafio de universalizar a pré-escola para cerca de 600 mil crianças (número em 2014) relaciona-se com a construção de novos equipamentos escolares e, especialmente, com a incorporação dos segmentos mais vulneráveis. Aqui é importante analisar o perfil da população excluída da escola. Os 10% da população nacional de 4 e 5 anos que ainda não conseguem ter acesso ao direito à educação têm forte representação entre aqueles que vivem nas zonas rurais – incluindo indígenas e quilombolas – e entre os 25% mais pobres, seguramente muitos com domicílio nas periferias dos grandes centros urbanos.

Esse desafio vai exigir políticas públicas específicas voltadas para atender questões como financiamento, capacidade de gestão dos municípios e articulação intersetorial com outras áreas, como a assistência social, bem como ações de mobilização. Por exemplo, na década de 1990, impulsionado pelos compromissos assumidos em Jomtien, Tailândia, na Conferência Mundial de Educação, onde se estabeleceu uma agenda global de Educação para Todos (EPT), o Ministério da Educação avocou a si a responsabilidade de acelerar o processo de universalização do ensino fundamental, cuja atribuição prioritária é compartilhada entre estados e

municípios. As ações então desenhadas tinham como objetivo incluir os segmentos populacionais ainda fora do sistema escolar.⁷

Creche

O relatório de monitoramento das metas do PNE mostra que a taxa de atendimento da população de 0 a 3 anos aumentou 14,1 p.p. entre 2004-2014. A trajetória positiva foi mantida entre 2012-2014, quando a taxa passou de 28,8% a 33,3%. A forte expansão de 4,5 p.p. nesse período, hipoteticamente repetida nos quatro biênios seguintes, elevaria essa taxa a 51,3%, atendendo à meta mínima de 50% estabelecida pelo PNE.

É preciso destacar que o comportamento da taxa no período 2004-2014 foi influenciado tanto pelo aumento de crianças atendidas quanto pela diminuição da população de 0 a 3 anos de idade. Ainda assim, em termos de criação de vagas no sistema escolar, o desafio é enorme. Para dimensioná-lo, é oportuno confrontar a projeção populacional realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para 2024, que estima uma população de 0 a 3 anos de idade em torno de 10,5 milhões, com os números atuais de crianças que frequentam creches (cerca de 3,4 milhões, PNAD/2014).

Ainda mais preocupantes são as evidências de que, ao contrário do que ocorreu no atendimento escolar da população-alvo da pré-escola, do ensino fundamental e do ensino médio, no grupo etário da creche registrou-se uma tendência de ampliação das desigualdades regionais no período 2004-2014. A diferença entre as regiões de maior e menor taxa de atendimento escolar da população de 0 a 3 anos dobrou no decênio (gráfico 1).

7 Os dois principais marcos dessa fase são o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), instituído por meio da Emenda Constitucional nº 14/1996, e o lançamento do Programa Toda Criança na Escola, em 1997, cujas ações pretendiam mobilizar a sociedade e sensibilizar os governos subnacionais para que investissem mais recursos em educação e matriculassem as crianças que ainda não frequentavam a escola. Conforme dados do Inep, a taxa de atendimento escolar da população de 7 a 14 anos passou de 89% em 1991 a 96,4% em 2000 (INEP, 2003, p. 25).

Gráfico 1 – Percentual da população de 0 a 3 anos de idade que frequenta escola/creche, por grande região – 2004-2014



Fonte: INEP, 2016, p. 38.

Observando o período 2012-2014, tem-se que não somente se ampliaram as desigualdades regionais no acesso às creches, mas também aquelas referentes a localização, renda e características étnico-raciais da população de 0 a 3 anos. A distância entre os grupos por recorte de renda é enorme, ultrapassando 30 p.p. em 2014 (tabela 3).

Nesse sentido, parece bastante acertada a determinação do PNE (estratégia 1.2) de que o poder público atue para, ao final da vigência do plano, reduzir a diferença das taxas de atendimento escolar das crianças de até 3 anos nos quintos de renda superior e inferior a menos de 10%.⁸

8 Mais adiante, comenta-se o papel do Programa Brasil Carinhoso, do governo federal, na redução das desigualdades de acesso às creches em função do nível socioeconômico das famílias.

Tabela 3 – Percentual da população de 0 a 3 anos que frequenta escola/creche, por localização, cor/raça e renda e diferenças em pontos percentuais entre esses grupos no período 2012-2014

Recorte Ano	Localização			Cor/raça			Renda		
	Urbano	Rural	Diferença	Branco	Preto	Diferença	25% + ricos	25% + pobres	Diferença
2012	31,6	14,9	16,7	32,6	25,4	7,2	49,2	19,5	29,7
2014	36,3	17,9	18,4	37,7	29,3	8,4	54,7	23,3	31,4

Fonte: INEP, 2016.

Em síntese, os dados do Relatório de Monitoramento do Inep evidenciam que alcançar a universalização da pré-escola demandará um esforço de articulação intersetorial do poder público, de sorte a alcançar os grupos mais vulneráveis. Dessa forma, o desafio da universalização vincula-se fortemente ao de garantia de equidade no acesso – fundamental aqui é direcionar a ação do poder público para regiões e populações cujo direito à educação ainda não se concretizou. Na etapa das creches, o desafio de expansão de vagas é enorme, mas deve vir necessariamente acompanhado de ações que enfrentem a absurda desigualdade no acesso sob o recorte da renda.

O comando estabelecido para a meta 1 foi acompanhado por um conjunto de dezessete estratégias, que apontam para a ampliação do acesso à educação infantil, buscando equidade e garantia de qualidade nas condições de oferta. Nas seções seguintes há considerações sobre algumas estratégias nessa fase inicial de implementação do PNE.

Acesso e equidade

A primeira estratégia da meta 1 determina que a expansão das redes públicas de educação infantil seja definida em regime de colaboração e

em conformidade com padrão nacional de qualidade, consideradas as peculiaridades locais.

Em tese, cada município, a quem cabe prioritariamente a oferta de educação infantil, considerou o contexto local na elaboração do plano municipal de educação, bem como cada estado preocupou-se em seu plano estadual de educação com ações em regime de colaboração que permitam avanços nessa etapa.⁹ Sobretudo na creche, para a qual não há obrigatoriedade de matrícula, é preciso avaliar o patamar de atendimento atual *vis-à-vis* a demanda já identificada para planejar a expansão da oferta. Há cidades, como São Paulo, em que a meta inserida no PNE, de no mínimo 50% da população de 0 a 3 anos, não corresponde às reais necessidades das famílias¹⁰ e, por outro lado, em algumas localidades, um patamar inferior a esse pode mostrar-se adequado frente à demanda manifesta.

Em 2015, venceu o prazo de execução da estratégia 1.4 do PNE, que prevê o estabelecimento de normas, procedimentos e prazos para definição de mecanismos de consulta pública da demanda das famílias por creches. Não foram identificados progressos nesse dispositivo em âmbito nacional. A determinação para que tais diretrizes gerais fossem formuladas logo no primeiro ano de vigência do plano visava subsidiar outros passos na definição da demanda por creches para a população de 0 a 3 anos, a saber: i) realização de levantamento da demanda por creche, em regime de colaboração, como forma de planejar a oferta e verificar o atendimento

9 Têm lei própria de plano decenal de educação sancionada 25 dos 27 estados e 5.550 dos 5.568 municípios. Disponível em: <<http://pne.mec.gov.br/planos-de-educacao/situacao-dos-planos-de-educacao>>. Acesso em: 13 fev. 2017.

10 A Lei Estadual nº 16.271/2015, que aprova o Plano Municipal de Educação de São Paulo, traz, na meta 5, a determinação de “universalizar, até 2016, a Educação Infantil para as crianças de 4 (quatro) e 5 (cinco) anos de idade e assegurar, durante a vigência do plano, *atendimento para 75% das crianças de zero a 3 anos e 11 meses ou 100% da demanda registrada, o que for maior*” (grifo nosso).

da *demanda manifesta* (estratégia 1.3); ii) publicação de levantamento da demanda manifesta (estratégia 1.16).¹¹

Levantamento realizado pelo IBGE sobre aspectos dos cuidados disponíveis para as crianças menores de 4 anos identificou que o interesse das famílias por vagas em creches cresce com o aumento da idade da criança, atingindo os maiores percentuais entre aquelas de 3 anos de idade (IBGE, 2017).

Além dessas, a estratégia 1.15 determina que haja uma *busca ativa* de crianças em idade correspondente à educação infantil, preservando o direito de opção da família em relação ao grupo de 0 a 3 anos. O PNE aponta, de forma explícita, a necessidade de articular parcerias com órgãos de assistência social, saúde e proteção à infância, para empreender essa tarefa de incorporação ao sistema educacional. Tal diretriz é perfeitamente coerente com o perfil dos grupos ainda excluídos da educação infantil, como apontado na seção anterior.

Uma ação em curso é o Programa BPC na Escola, direcionado para crianças e adolescentes com deficiência de 0 a 18 anos, que recebem o Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC). Ações intersetoriais, com a participação da União, de estados, de municípios e do Distrito Federal, buscam determinar as barreiras que impedem ou dificultam o acesso e a permanência dessa população na escola. Inicialmente identificados a partir de questionários aplicados durante visitas domiciliares, o acompanhamento posterior dos beneficiários e de suas famílias é realizado pelos técnicos dos Centros de Referência de Assistência Social (Cras).

11 No Rio Grande do Sul, um grupo de trabalho foi constituído visando elaborar estudos que orientem a expansão da oferta de creches nos municípios (Decreto nº 52.263/2015). No relatório de conclusão, propõe-se a construção de um “indicador de necessidade de creche”, que considera, entre outros critérios, famílias uniparentais e participação das mães no mercado de trabalho.

O planejamento da expansão do atendimento em creches deve lidar também com o fenômeno da judicialização da educação infantil, definida por Cury e Ferreira (2016) como a função significativa que o Poder Judiciário passou a ter para garantir a efetividade do direito à educação infantil, materializada a partir de ações judiciais individuais e coletivas, que contam com o respaldo do Ministério Público e da Defensoria Pública.¹²

Cury e Ferreira explicam que a exigibilidade do direito à educação infantil foi confirmada pelo Supremo Tribunal Federal por ocasião do julgamento do Recurso Extraordinário RE 467255, em 22 de fevereiro de 2006, em que se asseverou que o acesso à educação infantil é prerrogativa constitucional que se impõe ao poder público, notadamente ao município, em virtude de sua “alta significação social”. Portanto, devem ser criadas as condições objetivas que possibilitem o efetivo acesso e atendimento em creches e pré-escolas sob pena de configurar-se omissão governamental. Dizem os autores: “Apontou o Supremo Tribunal Federal que a oferta de creche não se qualifica como ato discricionário da administração pública e nem se subordina às razões de puro pragmatismo governamental” (CURY; FERREIRA, 2016, p. 3).

Ximenes e Grinkraut relacionam essa consolidação da educação infantil como direito exigível, conforme a jurisprudência do STF, com a exigência legal de elaboração de planos de educação nos diferentes níveis da federação. Segundo eles,

o planejamento jurídico da política educacional, no entanto, não esvazia a força da dimensão subjetiva do direito à educação. Ou seja, não adia para 2024 a possibilidade de se exigir o direito de acesso a creches de qualidade, em ações individuais ou coletivas. Interpretar o PNE dessa forma seria, além de errado do ponto de vista técnico-jurídico, contrário à Constituição, que em seu art. 208,

12
A discussão no âmbito judicial não se restringe à oferta de vagas, estende-se também a outras questões, como regime de funcionamento das creches/férias, transporte e outros.

IV, é taxativa quanto ao dever do Estado à garantia desse direito. (XIMENES; GRINKRAUT, 2014, p. 82)

Essa mudança de paradigma se consolidou em todo o país. Permitiu a muitas famílias obter de forma quase imediata vaga em creche para suas crianças, sem depender da conveniência ou oportunidade do município em oferecê-la. Contudo, esse cenário traz também questões complexas para o debate das políticas públicas.

Em geral, a demanda por matrícula em creche, que suplanta a oferta disponível no município, vem sendo organizada por meio de listas de espera. Em algumas localidades, considera-se apenas a ordem de cadastro para atendimento, mas outras introduziram critérios para pontuação, como famílias que têm crianças ou familiares com deficiência, condição de moradia, renda e emprego.

A decisão judicial sobre uma ação individual ou coletiva, ao passo que se constitui em elemento fundamental para efetivar o direito à educação infantil daquelas famílias que recorrem ao sistema de justiça, pode ferir eventuais critérios de atendimento adotados pelo município para lidar com as listas de espera. E, por outro lado, essas listas de espera – com ou sem critérios – não geram compromissos inarredáveis por parte dos gestores públicos em termos de prazo de efetivação da matrícula das crianças em creches.

Em um estudo de caso sobre o município de Araucária, no Paraná, Feldman relata que um bom nível de organização da sociedade civil naquela localidade intensificou o processo de ações individuais por vagas na educação infantil, que “terminam furando a fila de espera existente”. Adicionalmente, uma Ação Civil Pública (ACP) contra o município, em 2010, gerou a exigência de abertura de 745 vagas em prazo determinado. A autora defende o Termo de Ajuste de Conduta (TAC) como instrumento para garantir direitos por uma “via dialogada, em que o poder

público se compromete a garantir acesso ao direito em questão, mas pode colocar em pauta as condições necessárias para real exequibilidade da política” (FELDMAN, 2016, p. 68).

Em Araucária, o processo relativo à ACP resultou em um TAC, que tem, de fato, a vantagem de aliar a necessidade de planejamento e previsão orçamentária do município à atribuição de prazos e mecanismos de controle para monitorar o cumprimento da demanda das famílias. E, no entanto, a própria autora relata que já havia sido firmado um TAC anterior, em 2008, acordando a abertura de um número significativo de vagas em creche. Os compromissos firmados aparentemente não foram cumpridos, de acordo com Feldman, pois “não houve alteração significativa no padrão de acesso à educação infantil após esses marcos específicos, nem ao menos pela via do conveniamento, já que a oferta privada tampouco apresenta grande crescimento” (FELDMAN, 2016, p. 78).

Cury e Ferreira defendem que além da vaga seja garantida a qualidade da creche em que a criança será matriculada. Os autores mencionam a necessidade de observar o número máximo de crianças por professor, conforme consta do Parecer CNE/CEB nº 20/2009, do Conselho Nacional de Educação, “sob pena de transformar as creches em depósitos de crianças”. Feldman também alerta para conveniamentos ou distribuição de “vales-creche” feitos de forma emergencial.

Ximenes e Grinkraut afirmam que o percentual de atendimento de pelo menos 50% estabelecido pelo PNE para a população de 0 a 3 anos deve ser entendido como “parâmetro mínimo nacional” e que será

a demanda manifesta em cada município que definirá, no fim das contas, o quanto essa meta se aproximará do somatório do direito de cada criança detentora da prerrogativa de acesso à educação infantil em creche de qualidade no país. (XIMENES; GRINKRAUT, 2014, p. 80)

A premente necessidade de expansão do acesso à educação infantil levou o Ministério da Educação a criar, em 2007, o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância). Segundo o FNDE,

entre 2007 e 2014, o programa investiu na construção de 2.543 escolas, por meio de convênios, e a partir de 2011, com sua inclusão no Plano de Aceleração do Crescimento (PAC2), outras 6.185 unidades de educação infantil foram apoiadas com recursos federais, totalizando 8.728 novas unidades em todo o país. (PROINFÂNCIA, 2017)

A manutenção e a ampliação do programa estão previstas na estratégia 1.5 do PNE, mas há diversos problemas com os quais lidar na sua implementação.

O ex-presidente do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Gastão Vieira, esteve na Câmara dos Deputados, em 9 de agosto de 2016, em audiência pública realizada pela Comissão Externa Obras do Governo Federal, para apresentar um panorama das obras sob responsabilidade do FNDE, em especial das creches.

Tabela 4 – Situação das obras – Proinfância

Situação	Proinfância
Concluídas	3.292
Em execução	2.010
Paralisadas	575
Não iniciadas	2.398
Inacabadas	354
Canceladas	188
Total geral	8.817

Fonte: FNDE, ago/2016.

Dados apresentados em audiência pública na Câmara dos Deputados.

Segundo Gastão Vieira, nos anos 2015 e 2016

praticamente não houve limite financeiro para que essas obras continuassem a ser tocadas. O que aconteceu? Simplesmente a maioria delas paralisou por falta de recursos financeiros que mantivessem o fluxo de empenho no pagamento. (BRASIL, 2016, p. 7)

No fim de 2016, o FNDE anunciou que seriam retomadas 445 unidades de educação infantil, cujas obras estavam paralisadas, com repasses previstos de R\$ 383,6 milhões até 2018. O novo cronograma prevê que obras que apresentavam mais de 50% de execução financeira até 30 de junho de 2016 devem ficar prontas até 30 de junho de 2018. Para as outras obras, com execução financeira menor que 50%, o prazo para conclusão vai até 30 de dezembro de 2018 (GOVERNO..., 2016).

Além das obras inconclusas, uma auditoria realizada em 2012 pelo Tribunal de Contas da União (TCU) constatou outros problemas relacionados ao Proinfância. Em seu relatório, publicado em 2015, o órgão destaca que identificou a inadaptação do projeto arquitetônico às diversidades regionais e a falta de uso ou utilização inadequada dos espaços planejados. Além disso, apontou que há insuficiente apoio pedagógico por parte do governo federal, indicando a necessidade de intensificar ações de assistência técnica para atender à falta de experiência das equipes locais para elaboração de projeto pedagógico. Esses problemas, diz o relatório, estariam comprometendo o uso eficiente da estrutura física existente e a qualidade das atividades desenvolvidas (BRASIL, 2015).¹³

Além da já mencionada estratégia 1.2 do PNE, que estabelece, na verdade, uma submeta voltada para a redução da desigualdade de acesso, observada a variável renda das famílias, o plano enfoca o tema da equida-

.....
13 Cabe registrar aqui a realização de Curso de Especialização em Docência na Educação Infantil e cursos de aperfeiçoamento direcionados à formação continuada de professores de educação infantil das redes públicas, fruto de parceria entre o Ministério da Educação/Coordenação de Educação Infantil (MEC/Coedi) e as universidades federais, a partir de 2012.

de ao preconizar ações específicas para grupos mais vulneráveis: ampliação de atendimento que considere as características e necessidades das populações do campo, comunidades indígenas e quilombolas (estratégia 1.10); fortalecimento do monitoramento do acesso e permanência das crianças beneficiárias de programas de transferência de renda (estratégia 1.14);¹⁴ prioridade de acesso e fomento ao atendimento educacional especializado para crianças com deficiência (estratégia 1.11).

Com relação a essa última estratégia, é oportuno registrar a recente mudança promovida no Programa Brasil Carinhoso, voltado para a primeira infância. Entre outros objetivos, ele destina-se a ampliar a quantidade de matrículas em creches de crianças entre 0 e 48 meses, cujas famílias sejam beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF) com a transferência de apoio financeiro suplementar da União. A Lei nº 13.348/2016 alterou a norma que instituiu o Programa Brasil Carinhoso (Lei nº 12.722/2012) acrescentando ao público da ação as crianças beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e aquelas com deficiência (ainda que não participem do PBF ou do BPC).

Esse avanço, que poderia concretamente colaborar para reduzir desigualdades no acesso à educação infantil, acabou sendo esvaziado por outras mudanças legais oriundas da Medida Provisória nº 729/2016 (convertida na Lei nº 13.348/2016),¹⁵ como se demonstra a seguir.

A Lei nº 13.348/2016 estabelece que fazem jus ao apoio financeiro suplementar da União para a educação infantil o Distrito Federal e os municípios que tenham ampliado o número de matrículas ou a cobertura em creches dos grupos de crianças beneficiárias que a lei especifica.

.....
14 O Ministério do Desenvolvimento Social acompanha mensalmente a frequência escolar dos alunos oriundos de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. Os dados são coletados pelo Ministério da Educação por meio do Sistema Presença.

15 A MP nº 729/2016 foi uma reedição com mudanças da MP nº 705/2015, que foi a primeira tentativa do governo de alterar os critérios de repasse dos recursos do Brasil Carinhoso. A MP nº 705/2015 perdeu eficácia por decurso de prazo no Congresso Nacional.

Adicionalmente, introduziu-se a possibilidade de que, no momento do repasse financeiro, a União subtraia do montante devido no exercício corrente o saldo remanescente (não utilizado) dos recursos transferidos pela ação em anos anteriores.

Originalmente, a MP nº 729/2016 introduzia critérios de elegibilidade para o recebimento do apoio financeiro suplementar da União, remunerando de forma diferenciada as matrículas dos municípios que atingissem as metas de expansão da creche para o público do Brasil Carinhoso – a serem definidas em ato do Ministério do Desenvolvimento Social e com vigência a partir de 2018, de modo a cumprir o estabelecido no PNE. A MP definia ainda uma regra transitória para os anos 2016-2017.

Na exposição de motivos apresentada pelo governo, justificava-se que era necessário tornar o Brasil Carinhoso mais eficaz e efetivo. Com base no Censo Escolar, observou-se que houve um aumento significativo da cobertura das crianças mais pobres no período subsequente ao estabelecimento da ação. O percentual de crianças de 0 a 48 meses do Bolsa Família matriculadas em creche passou de 13,9% (492,8 mil), em 2011, para 17,7% (636 mil), em 2014. Em 2015, haviam sido matriculadas 755,8 mil crianças em creche, perfazendo uma cobertura de 21,6%. Considerando-se também as 77,8 mil matrículas em pré-escola, o que eleva o total a 833,7 mil, tem-se que a cobertura de crianças de 0-48 meses do PBF matriculadas na educação infantil alcançou 23,8%.

Outro aspecto destacado no texto era que, observado o período 2012-2014, houve um aumento da quantidade de crianças do Bolsa Família matriculadas em creches em 2.576 municípios. Por outro lado, o Censo Escolar de 2014 apontava que 2.357 municípios receberam recursos do Programa Brasil Carinhoso, mas não ampliaram o número de crianças matriculadas.

A exposição de motivos informava que havia problemas também com a execução dos recursos. Do total de R\$ 1,45 bilhão transferidos entre 2012 e 2014, um terço dos recursos não havia sido gasto, o que representava R\$ 476,3 milhões de saldo no conjunto das contas dos municípios em 31 de outubro de 2015.

Em vista desse cenário, o governo entendeu que era necessário aprimorar as regras do programa, de forma a induzir mais fortemente todos os municípios que recebem os recursos adicionais da União a ampliarem o número de matrículas de crianças do Bolsa Família. De fato, considerando a evolução da diferença entre os quintos de renda de acesso às creches, era necessário um mecanismo mais efetivo para induzir a priorização da população mais pobre na expansão das matrículas.

Durante a tramitação da MP, a disputa entre o Poder Executivo, que estabeleceu como limites máximos os percentuais a serem atribuídos aos pagamentos diferenciados conforme o atingimento ou não da meta de expansão de matrículas em creches, e o Congresso Nacional, que optou por tratar esses percentuais como pisos mínimos, na redação aprovada do Projeto de Lei de Conversão nº 26/2016, mostrou-se um jogo de soma zero para os municípios.

Ao fim e ao cabo, o texto final foi sancionado com veto presidencial dos art. 4º-A e 12-A, sob o argumento de que

o objetivo inicial dos dispositivos, criar um incentivo para a melhoria no desempenho da execução do programa pelos entes, foi desfigurado com as alterações procedidas na proposta. Além disso, as mudanças representariam um impacto financeiro significativo para a União, podendo alcançar nos dois exercícios subsequentes, pelas regras propostas, o montante de R\$ 9,6 bilhões.

Com o veto à Lei nº 13.348/2016, o apoio financeiro suplementar que tinha por base o valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente

para a educação infantil no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), nos termos da Lei nº 11.494/2007, perdeu esse parâmetro legal. O valor passou a ser definido em ato conjunto dos ministros de Estado do Desenvolvimento Social e Agrário e da Educação, conforme o § 3º do art. 4º da Lei nº 12.722/2012.

Acesso e qualidade

Além de buscar maior equidade no acesso à educação infantil, é importante que a incorporação de novas matrículas venha associada à garantia de um padrão mínimo de qualidade da oferta para todas as matrículas dessa etapa.

Isto porque, com frequência, são justamente as instituições de pior qualidade as que recebem as crianças que mais se beneficiariam de uma educação de boa qualidade na primeira infância. Uma instituição de baixa qualidade pode em muito reduzir – ou até não produzir – os efeitos positivos desejados na vida futura dessas crianças. Como apontado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, “cuidados de baixa qualidade não beneficiarão as crianças; na verdade, podem prejudicá-las” (BERLINSKI; SCHADY, 2016, p. 119).

Um levantamento feito em seis capitais brasileiras, a fim de obter medidas de qualidade em 150 instituições de educação infantil utilizando uma escala internacionalmente reconhecida (ECERS-R), apontou que um percentual significativo das turmas de creche (49,5%) e de pré-escola (30,4%) teve médias gerais de pontuação na escala que correspondem ao nível de qualidade inadequado (CAMPOS, 2010).

O PNE previu a implantação de uma avaliação da educação infantil, a ser realizada a cada dois anos, a partir de 2016 (estratégia 1.6). A avaliação

deve basear-se em parâmetros nacionais de qualidade, a fim de aferir a infraestrutura física, o quadro de pessoal, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a situação de acessibilidade, entre outros indicadores.

Em 5 de maio de 2016, o Ministério da Educação editou a Portaria nº 369/2016, que criava o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb),¹⁶ instituindo, entre outras medidas, a Avaliação Nacional da Educação Infantil (Anei). A norma, porém, foi revogada em 25 de agosto do mesmo ano, por meio da Portaria nº 980/2016, após a posse do ministro Mendonça Filho, sob o argumento de que é necessário aguardar a conclusão da Base Nacional Comum Curricular (BNCC).

A institucionalização normativa da Anei foi decorrência de um longo processo de construção coletiva que se iniciou em 2011 e implicou a formação de grupos de trabalho no MEC e no Inep, bem como a constituição de uma comissão de especialistas para formular proposta de avaliação da educação infantil em 2013.¹⁷

No grupo de trabalho que validou a proposta de avaliação apresentada pela comissão de especialistas estavam representadas, entre outras entidades, União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), Rede Nacional Primeira Infância (RNPI), Movimento Interfóruns de Educação Infantil no Brasil (Mieib) e Associação Brasileira de Avaliação Educacional (Abave). Os trabalhos resultaram em uma proposta de avaliação que considera as especificidades da educação infantil, concentrando-se em componentes institucionais como determina o PNE.

Em apresentação realizada no IV Seminário Marco Legal da Primeira Infância, em 6 de julho de 2016, na Câmara dos Deputados, o ex-diretor da Diretoria de Avaliação da Educação Básica, Alexandre André dos Santos, apresentou a proposta desenhada para a Anei, com seis dimensões:

.....
16 O Sinaeb está previsto no art. 11 da Lei nº 13.005/2014, que aprova o PNE.

17 Consulte Portaria MEC nº 1.147/2011; Portaria Inep nº 360/2013; Portaria Inep nº 505/2013.

i) acesso/oferta; ii) infraestrutura; iii) recursos pedagógicos; iv) profissionais de educação infantil; v) gestão do sistema; e vi) gestão da unidade.

A retomada da Anei é importante para dar cumprimento ao PNE e para atender às necessidades próprias da educação infantil, mas não só por isso. O esforço do Inep – em parceria com outras esferas de governo e organizações da sociedade civil – para construir uma proposta que se diferencia das avaliações em larga escala realizadas nas demais etapas da educação básica pode vir a ser um passo importante para projetar um outro paradigma de avaliação educacional no Brasil, suplantando o parâmetro exclusivo de avaliação baseada em rendimento escolar.

No que tange a parâmetros nacionais de qualidade, inseridos no texto da estratégia 1.6, há um acúmulo de referências construídas em âmbito nacional,¹⁸ expressando requisitos que se espera estejam presentes quando se fala sobre qualidade da educação infantil. Seria o caso de analisar se tais documentos compõem um todo coerente e suficiente para fundamentar a Anei, bem como a diversificação dos processos avaliativos, como procedimentos de autoavaliação das instituições de educação infantil.

Com parâmetros nacionais de qualidade, independentemente da disputa que envolve o processo de institucionalização da Anei e do Sinaeb, seria possível desde já avançar na construção de um diagnóstico das condições de oferta da educação infantil no país, a partir das informações disponíveis nas bases de dados do Inep. Essas informações permitiriam fazer um ensaio preliminar que correlacionasse grupos de instituições e seus níveis de adequação em termos de infraestrutura física e de formação de docentes.

Dados do Censo Escolar mostram, por exemplo, que uma porcentagem não desprezível de estabelecimentos da rede pública não dispõe de água

.....
18 Subsídios para credenciamento e funcionamento das instituições da educação infantil (1998); Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil (2006); Parâmetros Básicos de Infraestrutura para Estabelecimentos de Educação Infantil (2006); Indicadores da Qualidade na Educação Infantil (2008); Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (2009); entre outros.

filtrada e um número significativo deles não conta com parque infantil, justamente em uma etapa da educação básica em que cuidados básicos com a saúde e a experiência de brincar demonstram ser elementos fundamentais para o desenvolvimento infantil.

Tabela 5 – Estabelecimentos da rede pública de educação infantil, por etapa, segundo recursos disponíveis na escola – 2014 (em %)

Recursos	Creche	Pré-escola
Parque infantil	43,4	24,6
Sala de leitura	14,0	12,3
Banheiro dentro do prédio	90,6	79,8
Banheiro adequado à educação infantil	46,7	24,7
Água filtrada	93,2	82,3
Abastecimento de água		
Rede pública	76,6	53,6
Poço artesiano	13,4	17,8
Cacimba/cisterna/poço	10,4	15,0
Outros	2,9	7,4
Inexistente	6,3	9,0
Esgoto sanitário		
Rede pública	45,6	27,7
Fossa	57,6	64,4
Inexistente	4,3	8,0
Acesso à energia elétrica	98,5	94,5

Fonte: ANUÁRIO..., 2016, p. 21.

Como parte dos esforços para melhorar a qualidade das instituições, devem ser considerados, além de infraestrutura física adequada, aspectos como disponibilidade de materiais pedagógicos e brinquedos, oferta de programas suplementares, formação dos profissionais e currículo.

Quanto a esse último tópico, é importante registrar a inclusão da educação infantil na Base Nacional Comum Curricular (BNCC). Ainda que a obrigação legal de definição dos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento tenha sido circunscrita, no PNE, ao ensino fundamental (estratégia 2.2) e ao ensino médio (estratégia 3.2), essa inclusão colabora para consolidar a educação infantil como etapa integrante da educação básica.

A proposição de uma BNCC para a educação infantil deu-se a partir do marco legal já consolidado e das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (DCNEI, Resolução CNE/CEB nº 5/2009), que definem a brincadeira e as interações como eixos que devem orientar as práticas pedagógicas nessa etapa. Em face disso, foi proposta uma organização curricular que reconhece dois aspectos centrais para a educação infantil:

O primeiro diz respeito aos modos como as crianças, desde bebês, se relacionam com o mundo. É na relação com o outro que elas se constituem e se apropriam de formas culturais de observar o mundo social e natural ao seu redor, de indagar sobre ele, levantar hipóteses, expor suas opiniões e criar modos de intervir. Nesse processo, manifestam-se de forma integrada o afeto, a emoção, os saberes, a linguagem, a ludicidade, a cultura. (...)

O segundo ponto chama a atenção para o reconhecimento de que as práticas cotidianas vividas nas instituições educacionais formam um contexto que atua nos modos como as crianças e adultos vivem, aprendem e são subjetivadas/os, desde o nascimento, com fortes impactos para sua própria identidade pessoal e social e para o modo como se relacionam socialmente com os/as demais. (BRASIL, 2016, p. 55)

Os direitos de aprendizagem e desenvolvimento que devem ser garantidos na educação infantil estão inseridos na BNCC. Para atender a esses direitos, foram definidos objetivos de aprendizagem agrupados por campos de experiência. Nos termos da segunda versão da BNCC, esses campos

constituem um arranjo curricular adequado à educação da criança de 0 a 5 anos e 11 meses quando certas experiências por ela vivenciadas promovem a apropriação de conhecimentos relevantes. A organização curricular adotada coloca as interações e as brincadeiras no centro do processo educativo; por meio delas devem ser entrelaçadas as experiências concretas da vida cotidiana das crianças com os conhecimentos sistematizados. Trata-se de uma organização curricular presente em outros países, como a Itália.¹⁹

A educação infantil teve assim uma dupla vitória. Foi inserida como parte da Base e fez prevalecer as especificidades da etapa e as singularidades do seu público na segunda versão do documento. Nem tudo, porém, está pacificado na fase de revisão atual, que deve consolidar a terceira versão, a ser apresentada em 2017.

Da primeira para a segunda versão da BNCC, os objetivos de aprendizagem foram organizados considerando três subgrupos etários (bebês: de 0 a 18 meses; crianças bem pequenas: de 19 meses a 3 anos e 11 meses; crianças pequenas: de 4 anos a 6 anos e 2 meses) e não pela divisão em creche e pré-escola.

Grande parte dos especialistas no tema entendeu que essa organização por subgrupo etário contribui para o trabalho de mediação do professor no processo de aprendizagem e desenvolvimento das crianças, respeitados os ritmos diversos que são característicos dessa fase da vida. Não obstante, há manifestações críticas de alguns estados sobre essa opção, por temerem uma fragmentação da infância (SEMINÁRIOS..., 2016, p. 20).

A fase de implementação da BNCC deve conduzir a revisões dos currículos dos cursos superiores de pedagogia e licenciaturas, como parte das ações necessárias à sua efetiva incorporação ao sistema escolar. No caso da educação infantil, essa mudança, caso se concretize, terá particular relevância.

.....
19 A cidade de Reggio Emilia, localizada na região da Emília Romana, no norte da Itália, tornou-se referência mundial em termos de cuidados e educação na primeira infância.

A estratégia 1.8 do PNE prevê “promover a formação inicial e continuada dos profissionais da educação infantil, garantindo, progressivamente, o atendimento por profissionais com formação superior”. Em razão do seu objeto, articula-se com a implementação da meta 15 do plano.

Na busca por mais qualidade do trabalho desenvolvido na educação infantil, o esforço deve ser direcionado para formar em nível superior 38,2% (94.427) dos docentes que atuam em creches e 34,7% (105.431) dos docentes da pré-escola, conforme o Censo Escolar 2015.

Porém, o desafio maior está na reformulação da formação inicial que é ofertada pelas instituições de ensino superior. O campo da educação infantil viveu nas últimas décadas um intenso processo de revisão de concepções sobre educação de crianças em espaços institucionais, coletivos e não domésticos. Entre várias questões atuais, mostram-se prioritárias discussões sobre como orientar o trabalho docente junto às crianças na faixa etária de 0 a 5 anos para garantir processos de aprendizagem e de desenvolvimento sem que ocorra antecipação de conteúdos e práticas das etapas seguintes, sem que a educação infantil seja vista como “etapa preparatória” para o ensino fundamental.

Em documento que tratou da especificidade da formação do professor da educação infantil, publicado pelo Todos pela Educação (TPE), afirma-se que

o expressivo crescimento da porcentagem de professores formados em nível superior ocupando funções na educação infantil, que foi de 48,1% em 2007 para 63,6% em 2012, não está correspondendo a um domínio de competências básicas para orientar o trabalho junto a bebês e a crianças pequenas. Um elemento que tem grande responsabilidade nessa situação é o fato de que muitos cursos de pedagogia não têm oferecido conteúdos – inclusive didáticos – de formação adequados às práticas dos professores que vão trabalhar na área. (EDUCAÇÃO..., 2013, p. 12)

A auditoria realizada em 2012 pelo TCU sobre a estruturação da rede pública de educação infantil, já referida anteriormente, apontou, na mesma linha do que diz o documento do TPE, que falta experiência técnica às equipes locais para a elaboração do projeto pedagógico das unidades construídas do Proinfância, ainda que o nível de formação dos professores se apresente em bom patamar (BRASIL, 2015, p. 45).

Em 5 de outubro de 2016, foi publicado o Decreto nº 8.869, que institui o Programa Criança Feliz, de caráter intersetorial, com a finalidade de promover o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância. Ao tempo em que pretende atender ao art. 14 da Lei nº 13.257/2016,²⁰ o chamado Marco Legal da Primeira Infância, a iniciativa articula-se com o que determina o PNE, na estratégia 1.12:

implementar, em caráter complementar, programas de orientação e apoio às famílias, por meio da articulação das áreas de educação, saúde e assistência social, com foco no desenvolvimento integral das crianças de até três anos de idade.

O Programa Criança Feliz atenderá de forma prioritária um público bastante vulnerável: i) gestantes, crianças de até 3 anos e suas famílias beneficiárias do Bolsa Família; ii) crianças de até 6 anos e suas famílias beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada; e iii) crianças de até 6 anos afastadas do convívio familiar em razão da aplicação de medidas de proteção previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente.

O componente central dessa iniciativa é a realização de visitas domiciliares periódicas, realizadas por profissional capacitado, às quais devem ser associadas ações complementares direcionadas aos beneficiários. Dentre os

.....
20 *Caput* do art. 14 da Lei nº 13.257/2016: “As políticas e programas governamentais de apoio às famílias, incluindo as visitas domiciliares e os programas de promoção da paternidade e maternidade responsáveis, buscarão a articulação das áreas de saúde, nutrição, educação, assistência social, cultura, trabalho, habitação, meio ambiente e direitos humanos, entre outras, com vistas ao desenvolvimento integral da criança”.

objetivos, estabelecidos no art. 3º do decreto, são particularmente interessantes para a educação: i) colaborar para o exercício da parentalidade, fortalecendo os vínculos e o papel das famílias para o desempenho da função de cuidado, proteção e educação de crianças na faixa etária de até seis anos de idade; e ii) integrar, ampliar e fortalecer ações de políticas públicas voltadas para as gestantes, crianças na primeira infância e suas famílias.

A intersetorialidade é a espinha dorsal do programa, mas, se a execução não for estruturada de forma consistente, pode vir a ser sua grande fragilidade. O trabalho articulado entre as políticas de assistência social, saúde, cultura, educação, direitos humanos, direitos das crianças e dos adolescentes tem potencial para atender melhor tanto as crianças quanto as suas famílias.

Do ponto de vista da política pública educacional, é desejável que essa ação intersetorial colabore para a promoção do acesso à educação infantil, para a redução das desigualdades e para a melhoria do padrão de qualidade, problemas centrais para a etapa, conforme se viu ao longo deste texto. O Programa Criança Feliz representará um passo à frente ao oferecer um olhar sobre a criança como o ser integral que é, mas poderá vir a ser um retrocesso caso se constitua em fonte de fragilidade para as políticas públicas de educação infantil em direção à prevalência do assistencialismo.

Considerações finais

Muitas vezes o desenvolvimento de políticas públicas é alavancado por determinações legais ou por processos políticos que resultam em maior atenção para as agendas. No Brasil, a consolidação da educação infantil como direito no ordenamento jurídico, a forte articulação de organizações envolvidas com o tema e a disseminação da visão de que o investimento no bem-estar da criança gera retornos no longo prazo e influencia

a prosperidade e a viabilidade da sociedade²¹ ofereceram as bases sobre a qual se assentou a expansão da educação infantil nas últimas décadas.

O Plano Nacional de Educação 2014-2024 ratificou a necessidade de um olhar específico do poder público sobre a educação infantil, expressa no comando e nas estratégias da meta 1 do PNE. Os dados de monitoramento dessa meta, divulgados pelo Inep ao fim de 2016, mostram que houve crescimento da matrícula de crianças de 0 a 5 anos no período 2012-2014, com uma clara tendência de expansão ao longo de 2004-2014.

Na pré-escola, a boa notícia é que a tendência, observada a trajetória dos dados na década, é de redução das desigualdades em termos regionais, de localização (urbano/campo), cor/raça (brancos/negros) e renda. Ao se examinar o período mais recente (2012-2014), identifica-se que também houve redução da diferença entre esses grupos, exceto no recorte por cor/raça.

Por outro lado, é interessante notar que o crescimento mais forte das matrículas se deu no quinquênio anterior à aprovação da Emenda Constitucional nº 59/2009, quando a educação obrigatória passou a abranger a faixa etária dos 4 aos 17 anos de idade. Em processos de universalização de políticas públicas, a incorporação dos grupos populacionais que ficam por último tende a ser, de fato, mais complexa. Contudo, esse movimento tão brusco dos dados mereceria uma análise específica para aprofundar as razões pelas quais a incorporação de crianças de 4 e 5 anos ao sistema escolar brasileiro se desacelerou justamente quando deveria ganhar fôlego.

Combinado ao fim do prazo constitucional de 2016 para a universalização da pré-escola e ao perfil daqueles que estão fora do sistema escolar, esse dado reforça a necessidade de a União atuar, em regime de

.....
21 O pesquisador James Heckman, premiado com o Nobel em Economia em 2000, estudou os retornos econômicos associados aos investimentos em capital humano na primeira infância. Uma de suas conclusões mais disseminadas pelo mundo é a de que investimentos em educação infantil têm retornos maiores do que investimentos no aprendizado realizados em outras fases da vida.

colaboração, para apoiar os municípios na tarefa de incorporar os 10% da população nacional de 4 e 5 anos que ainda não conseguem ter acesso ao direito à educação. Esse desafio vai exigir políticas públicas específicas voltadas para atender questões como financiamento, capacidade de gestão dos municípios e articulação intersetorial com áreas como a assistência social, bem como ações de mobilização.

Esse esforço final para alcançar a universalização tende a ser menos complexo na pré-escola do que no ensino médio. Para a pré-escola, é decisivo conhecer quem está fora e formular políticas direcionadas para esse público e para as localidades onde se encontram. Já o ensino médio lida com questões de abordagem mais complexa, como as expectativas dos jovens em relação ao futuro, a inadequação de currículos e práticas pedagógicas aos interesses da população de 15 a 17 anos, bem como problemas como gravidez precoce e necessidade de ingresso antecipado no mercado de trabalho.

Nas creches também ocorreu expansão do atendimento, mas a ampliação se deu com aumento da desigualdade regional e de renda. Ao contrário do que ocorreu no atendimento escolar da população-alvo da pré-escola, do ensino fundamental e do ensino médio, no grupo etário das creches registrou-se uma tendência de ampliação das desigualdades regionais no período 2004-2014. A diferença entre as regiões de maior e menor taxa de atendimento escolar da população de 0 a 3 anos dobrou no decênio. A distância entre os grupos por recorte de renda é enorme, ultrapassando 30 p.p. em 2014.

Os mecanismos de identificação da demanda, previstos nas estratégias do PNE, podem ajudar a planejar ações mais efetivas para combater desigualdade no acesso às creches. Fundamental, na verdade, é que ações locais ou em colaboração intrafederativa possibilitem um planejamento da oferta de vagas adequado à demanda manifesta por creches e não permitam que as desigualdades que caracterizam a sociedade brasileira já se

assentem nas trajetórias de vida das crianças desde o momento do seu ingresso nos sistemas de ensino.

Nesse sentido, esforços devem ser direcionados para garantir um padrão mínimo de qualidade na educação infantil. Uma das estratégias do PNE cujo prazo se esgotou em 2016 é a realização da Avaliação Nacional da Educação Infantil (Anei), que chegou a ser instituída por meio de portaria do Ministério da Educação, mas foi posteriormente revogada pelo MEC. Estudos vêm apontando que creches de baixa qualidade vão no sentido inverso de todo o arsenal de estudos científicos que embasaram a ampliação dos investimentos em educação infantil.

Na última década, a União assumiu a tarefa de colaborar com os municípios na ampliação da rede física de educação infantil (Proinfância) e na redução das desigualdades (Brasil Carinhoso); será necessário que agora ela assuma seu papel de indutora de melhorias na qualidade dos serviços ofertados.

As prefeituras encontram crescentes dificuldades em financiar a expansão do atendimento na educação infantil. Os estudos da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, que subsidiaram o cálculo do Custo Aluno-Qualidade, e o relato dos municípios em audiências públicas realizadas no Congresso Nacional apontam que o valor aluno/ano atual do Fundeb é incompatível com os custos reais das creches. Os estudos apontam que o custo de construção de uma creche equivale ao mesmo custo de manutenção e a maioria dos municípios brasileiros não conta com recursos próprios adicionais para complementar o financiamento da expansão e manutenção das redes de creche.

Mesmo as duas iniciativas federais citadas anteriormente estão sob risco, no cenário atual de crise fiscal e de promulgação da Emenda Constitucional nº 95/2016, que impõe um limite para o crescimento do gasto público.

Finalmente, se considerarmos que tanto a questão da ampliação do acesso como os progressos necessários em termos de equidade e qualidade na educação infantil dependem em grande parte de uma maior colaboração dos demais entes (União e estados), em termos técnicos e financeiros, será fundamental estar atento à agenda de discussão em torno da renovação do Fundeb em 2020. A matéria já é objeto de uma comissão especial, na Câmara dos Deputados, que analisará a Proposta de Emenda à Constituição nº 15/2015.

Referências

ANUÁRIO Brasileiro da Educação Básica. São Paulo: Todos pela Educação; Ed. Moderna, 2016.

BERLINSKI, Samuel; SCHADY, Norbert (ed.). *Os primeiros anos: o bem-estar infantil e o papel das políticas públicas*. Washington, D.C.: BID, 2016. Disponível em: <<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7259/Os-Primeiros-Anos-O-bem-estar-infantil-e-o-papel-das-politicas-publicas.pdf?sequence=9>>. Acesso em: 11 maio 2017.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Comissão Externa – Obras do Governo Federal. *4ª reunião ordinária: notas taquigráficas*, 9 ago. 2016. Brasília: Câmara dos Deputados/Detaq, 2016. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/externas/55a-legislatura/obras-do-governo-federal/documentos/notas-taquigraficas/AP09.08.16FNDEDEPENeSecretariadeAviaoCivil.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

_____. Ministério da Educação. *Base Nacional Comum Curricular*. 2. versão. Brasília, DF: MEC, 2016.

_____. Tribunal de Contas da União. *Relatório sistêmico de fiscalização da educação: exercício de 2014*. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto, 2015.

CAMPOS, Maria Malta (coord.). *Educação infantil no Brasil: avaliação qualitativa e quantitativa*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas; MEC; BID; 2010. Disponível em: <<http://www.fcc.org.br/pesquisa/eixostematicos/educacaoinfantil/DoQueTrata.html>>. Acesso em 20 jan. 2017.

CURY, Carlos R. J.; FERREIRA, Luiz A. M. *Judicialização da educação infantil, o trabalho dos professores e a qualidade da educação: relações possíveis*. São Paulo: 2016. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Educacao/Judicializa%C3%A7%C3%A3o_da_educ%C3%A7%C3%A3o_infantil_rela%C3%A7%C3%B5es%20poss%C3%ADveis_LuizAntonioMiguelFerreira.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2017.

EDUCAÇÃO em debate: por um salto de qualidade na educação básica. São Paulo: Todos pela Educação; Ed. Moderna, 2013.

ETAPA da educação infantil. In: BRASIL. Ministério da Educação. *Base Nacional Comum Curricular*. 2. versão. Brasília, DF: MEC, 2016. p. 31-52. Disponível em: <<http://basenacionalcomum.mec.gov.br/documentos/versao-2/etapas/4%20-%20A%20ETAPA%20DA%20EDUCA%C3%87%C3%83O%20INFANTIL.pdf>>. Acesso em: 23 jan. 2017.

FELDMAN, Marina. Demanda, financiamento e Ministério Público: conflitos em torno da oferta de educação infantil no município de Araucária. *Fineduca: Revista de Financiamento da Educação*, Porto Alegre-RS, v.6, n.5, p. 67-83, 2016. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/62832/39386>>. Acesso em 20 dez. 2016.

GOVERNO federal vai investir R\$ 383 milhões para conclusão de obras na educação. *Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação*. 7 nov. 2016. Disponível em: <[http://www.fnde.gov.br/fnde/sala-de-imprensa/noticias/item/9603-governo-federal-vai-investir-r\\$-383-milh%C3%B5es-para-conclus%C3%A3o-de-obras-na-educa%C3%A7%C3%A3o](http://www.fnde.gov.br/fnde/sala-de-imprensa/noticias/item/9603-governo-federal-vai-investir-r$-383-milh%C3%B5es-para-conclus%C3%A3o-de-obras-na-educa%C3%A7%C3%A3o)>. Acesso em: 20 jan. 2017.

IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2015. Aspectos dos cuidados das crianças de menos de quatro anos de idade*. Brasília: 2017. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv100137.pdf>. Acesso em 7 jun. 2017.

INEP. *A educação no Brasil na década de 90: 1991-2000*. Brasília, DF: Inep, 2003.

_____. *Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014-2016*. Brasília, DF: Inep, 2016.

PROINFÂNCIA. *Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação*. 2017. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/proinfancia/proinfancia-apresentacao>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

SEMINÁRIOS estaduais da BNCC: posicionamento conjunto de Consed e Undime sobre a segunda versão da Base Nacional Comum Curricular. Brasília, DF: Consed, Undime, 2016. Disponível em: <http://movimentopelabase.org.br/wp-content/uploads/2016/09/2016_09_14-Relato%CC%81rio-Semina%CC%81rios-Consed-e-Undime.pdf>. Acesso em 24 jan. 2017.

XIMENES, Salomão; GRINKRAUT, Ananda. Acesso à educação infantil no novo PNE: parâmetros de planejamento, efetivação e exigibilidade do direito. *Cadernos Cenpec*, São Paulo-SP, v. 4, n. 1, p. 78-101, jun. 2014. Disponível em: <<http://cadernos.cenpec.org.br/cadernos/index.php/cadernos/article/view/272>>. Acesso em: 15 jan. 2017.

O ensino médio e o Plano Nacional de Educação: ainda muito longe da realização da meta 3

Ricardo Chaves de Rezende Martins²²

Introdução

A meta 3 do Plano Nacional de Educação (PNE) – 2014-2024 trata de um dos maiores desafios da educação escolar brasileira: a escolarização dos jovens de 15 a 17 anos de idade. Ainda que formulado em termos apenas quantitativos, esse desafio também apresenta forte dimensão qualitativa, da qual muitos aspectos são abordados nas estratégias da meta.

Esse é o foco do presente texto, escrito ao tempo de dois anos e meio de vigência do PNE. É um período curto para se pretender, com segurança, que os dados analisados expressem impactos de políticas ou ações desenvolvidas a partir das orientações do plano, ainda que este tenha incorporado muitas já consolidadas em políticas anteriores à sua vigência. De todo modo, é importante fazer balanços de monitoramento com periodicidade bienal, em acordo, inclusive, com o que dispõe o art. 5º da Lei nº 13.005/2014, que aprovou o PNE.²³ É indispensável observar se

22 Consultor legislativo da Câmara dos Deputados com atuação na área XV (educação, cultura, desporto).

23 A esse respeito, o Inep, cumprindo a determinação legal do art. 5º, § 2º, da Lei nº 13.005/2014, publicou, no segundo semestre de 2016, o relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE: biênio 2014-2016. Os dados apresentados nesse documento, contudo, avançam apenas até 2014. Trata-se praticamente de uma atualização da publicação *PNE: linha de base*, também do Inep (2015), cujas séries históricas se encerravam em 2013.

houve movimento ou estagnação e avaliar se as políticas em andamento merecem reforço, ajuste ou mesmo reformulação. Quanto mais cedo isso ocorrer, maiores as chances de efetiva implementação do plano.

Inicialmente, são feitas considerações sobre a meta geral. A seguir, são apresentados comentários específicos para cada estratégia, cuja profundidade está condicionada pela disponibilidade (ou não) de informações tornadas públicas, de modo sistematizado, pelos órgãos e instituições envolvidos.

Meta 3: universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento).

Atendimento escolar aos jovens de 15 a 17 anos

Quando se fala de atendimento escolar, a atenção está voltada exclusivamente para o fato de o jovem estar estudando, independentemente da etapa ou modalidade em que se encontre matriculado. É isso que expressa a taxa de atendimento escolar: no caso, a proporção dos jovens de 15 a 17 anos que estão estudando em relação ao total da população nessa faixa etária. A tabela 1 apresenta dados referentes a 2005 e ao período 2012-2015. O objetivo é verificar o quanto o indicador se modificou (ou não) em um período de dez anos, sua tendência em anos mais próximos ao da vigência do PNE e se há alguma indicação de mudança nessa tendência para o primeiro ano do plano.

Tabela 1 – População, matrículas e taxa de atendimento escolar – de jovens de 15 a 17 anos – 2005 e 2012-2015

Ano	População de 15 a 17 anos	Matrículas de jovens de 15 a 17 anos						Taxa de atendimento escolar (%)	
		Ensino fundamental (anos iniciais)	Ensino fundamental (anos finais)	Ensino médio	Total s/ EJA	EJA	Total c/ EJA	Sem EJA	Com EJA
2005	10.388.470	380.898	3.716.434	4.687.574	8.784.906	599.961	9.384.867	85	90
2012	10.444.705	190.715	3.118.901	5.553.461	8.863.077	582.447	9.445.524	85	90
2013	10.642.343	114.043	1.888.128	5.974.858	7.977.029	690.742	8.667.771	75	81
2014	10.547.337	104.100	1.805.394	6.030.607	7.940.101	642.972	8.583.073	75	81
2015	10.637.612	96.577	1.766.579	6.001.827	7.864.983	611.189	8.476.172	74	80

Fontes: IBGE – Projeção da População até 2060, atualizada em 2013 (para o ano de 2005); IBGE – PNAD (para os demais anos); Inep – Sinopses Estatísticas da Educação Básica (dados de matrículas). Nota: a partir de 2012, os dados de matrícula, exclusive relativos à Educação de Jovens e Adultos (EJA), incluem os alunos de ensino regular e de educação especial. Esse fato, porém, não afeta significativamente a comparação histórica com anos anteriores, pois o número de matrículas em educação especial, nessa faixa etária, computado em cada ano, é muito reduzido, menos de 1.300. Parece adequado, porém, considerá-las, ao se tratar de taxa de atendimento a toda a população de 15 a 17 anos. Cabe registrar a modéstia desse número de matrículas em educação especial.

A tabela 1 evidencia que, de 2005 a 2012, a taxa de atendimento escolar à população de 15 a 17 anos (sem considerar as matrículas em EJA), manteve-se no mesmo patamar (85%). Em 2013, registrou-se uma queda acentuada para 75% dos adolescentes, mantendo-se estável, com ainda tendência à redução, em 2015 (74%). A população seguiu aumentando; e o número de matrículas, diminuindo sistematicamente.

Se acrescentadas as matrículas em EJA, a taxa de atendimento escolar, ainda que demonstre redução significativa, torna-se mais elevada:

estabilidade em 90% de 2005 a 2012 e redução para cerca de 81% ou 80% a partir de 2013.

Redes escolares com redução de matrículas no ensino médio

A tabela 2 apresenta a evolução das matrículas no ensino médio, por dependência administrativa, para os mesmos anos considerados na tabela 1.

Tabela 2 – Matrículas no ensino médio regular – 2005 e 2012-2015

Ano	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
2005	9.031.302	68.651	7.682.995	182.067	1.097.589
2012	8.377.942	126.850	7.112.143	72.354	1.066.595
2013	8.314.048	138.314	7.047.473	62.829	1.065.432
2014	8.300.189	146.613	7.026.734	56.484	1.070.358
2015	8.076.150	155.925	6.819.430	50.893	1.049.902

Fonte: Inep – Sinopses Estatísticas da Educação Básica.

Os dados dessa tabela evidenciam que, à exceção da rede federal, houve redução de matrículas em todas as demais redes, com destaque para as estaduais. Observe-se que não ocorreu migração entre redes. O crescimento na rede federal nem de longe compensa a diminuição ocorrida nas demais. Por exemplo, de 2014 para 2015, houve acréscimo de pouco mais de 9,3 mil matrículas federais, ao passo que o decréscimo agregado das demais foi superior a 233 mil, das quais cerca de 207,3 mil se deram nas redes estaduais.

No que se refere a esses indicadores, o período do PNE começou de modo pouco auspicioso. A população de 15 a 17 anos cresceu e o atendimento diminuiu, com marca importante nas redes públicas estaduais, maiores responsáveis pela oferta dessa etapa da educação básica. Se, em 2005, havia

pouco mais de 1 milhão de jovens de 15 a 17 anos sem estudar, esse número saltou para quase 2 milhões em 2014 e para 2,2 milhões em 2015.

Amplitude do atendimento a essa população no ensino médio

A etapa própria para estudos de um jovem de 15 a 17 anos é o ensino médio. A tabela 3 apresenta os dados da população nessa faixa etária, o número de matrículas desses jovens no ensino médio (exclusive EJA) e a decorrente taxa líquida de escolarização.

Tabela 3 – População de 15 a 17 anos, matrículas no ensino médio e taxa líquida de escolarização – 2005 e 2012-2015

Ano	População de 15 a 17 anos	Jovens de 15 a 17 anos no ensino médio	Taxa líquida de escolarização (%)
2005	10.388.470	4.687.574	45
2012	10.444.705	5.553.461	53
2013	10.642.343	5.974.858	56
2014	10.547.337	6.030.607	57
2015	10.637.612	6.001.827	56

Fontes: IBGE – Projeção da população até 2060, atualizada em 2013 (para a população do ano de 2005); IBGE-PNAD (para a população dos demais anos); Inep – Sinopses Estatísticas da Educação Básica.

Esse indicador, em relação ao ano de 2005, apresenta progresso importante de 11 pontos percentuais: de 45% para 56%, em 2015. O patamar alcançado, contudo, ainda é bastante modesto: apresenta estabilidade desde 2013 e, conseqüentemente, sinaliza a inexistência de avanço no período inicial de vigência do PNE. Esse dado sugere que a redução de matrículas no ensino médio, comentada a partir da tabela 2, tem ocorrido mais fortemente entre jovens de outras faixas etárias. De fato, de 2014

para 2015, houve diminuição de 28,8 mil matrículas de jovens de 15 a 17 anos, sendo que o decréscimo total de matrículas no ensino médio foi da ordem de 233 mil.

O sistema educacional regular de nível médio, portanto, parece continuar a apresentar caráter excludente. Não retém os estudantes fora da faixa etária própria, e, graças a essa exclusão, entre outros fatores, a taxa líquida de escolarização da população de 15 a 17 anos mantém certa estabilidade.

Há, pois, inércia com tendência a retrocesso na evolução das matrículas e das taxas de atendimento, o que evidencia o imperativo de redirecionamento de políticas para essa etapa da educação básica e para a população de 15 a 17 anos de idade. Não há indicações de que a meta 3 esteja de fato em movimento na direção almejada pelo PNE. Cabe agora verificar o andamento das suas estratégias.

Estratégia 3.1

3.1) institucionalizar programa nacional de renovação do ensino médio, a fim de incentivar práticas pedagógicas com abordagens interdisciplinares estruturadas pela relação entre teoria e prática, por meio de currículos escolares que organizem, de maneira flexível e diversificada, conteúdos obrigatórios e eletivos articulados em dimensões como ciência, trabalho, linguagens, tecnologia, cultura e esporte, garantindo-se a aquisição de equipamentos e laboratórios, a produção de material didático específico, a formação continuada de professores e a articulação com instituições acadêmicas, esportivas e culturais.

Programas federais voltados para o ensino médio (iniciados antes de 2016)

O encaminhamento dessa estratégia requer, de início, considerar programas existentes, em especial aqueles implementados pelos estados e pelo

Distrito Federal, com apoio do governo federal, reunidos no âmbito do Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio (PNEM), pela Portaria nº 1.140/2013: o Programa Ensino Médio Inovador (ProEMI) e o Programa de Formação Continuada de Professores do Ensino Médio.

A formação continuada, no contexto desse pacto, caracterizou-se pela oferta de curso a professores e coordenadores pedagógicos da rede pública de ensino médio, enfocando as diretrizes curriculares nacionais para essa etapa da educação básica e fornecendo subsídios teóricos e metodológicos para o desenvolvimento de práticas pedagógicas. O curso teve duração de dez meses e foi executado no período de 2014 a 2015. Inscreveram-se 241 mil professores e 7,3 mil coordenadores pedagógicos, lotados em 14 mil escolas de 24 estados e do Distrito Federal. Há informações de que em torno de 170 mil cursistas concluíram a formação (68% do total de inscritos), que foi oferecida por 46 instituições de educação superior.

O Censo Escolar do MEC/Inep de 2015 revelou que, nesse ano, havia 428,8 mil professores de ensino médio nas redes públicas estaduais e do DF, dos quais 284,2 mil eram concursados/efetivos/estáveis (66% do total) e os demais, temporários, terceirizados ou com contrato celetista. Isso significa que o curso de formação continuada atingiu 58% do conjunto dos docentes do ensino médio dessas redes. Os concluintes representam 40% do total de professores. Essas proporções são expressivas.

A questão, porém, é a continuidade da própria formação continuada, sua consolidação e seu compromisso com um ensino médio que de fato atenda às necessidades e aspirações dos jovens. Não há notícia de que, em 2016, a ação tenha prosseguido. Ocorreu um seminário de avaliação em Curitiba, em maio desse ano, mas não há informação sobre novo ciclo formativo em andamento. Nesse sentido, o primeiro biênio do PNE se encerrou com um hiato nessa atividade.

Obviamente essa ação não é a única necessária e existente para a formação continuada do magistério. A ela podem ser adicionadas, por exemplo, as iniciativas realizadas por meio da Universidade Aberta do Brasil (UAB) e do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (Parfor), geridos pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), do Ministério da Educação (MEC).

O Programa Ensino Médio Inovador (Proemi) prevê apoio aos estados e ao Distrito Federal, que tenham a ele aderido, para o desenvolvimento de propostas curriculares inovadoras em escolas públicas de ensino médio. A evolução histórica desse programa encontra-se na tabela 4.

Tabela 4 – Adesão dos estados ao Proemi e número de escolas beneficiadas – 2012-2015

Ano	Estados/DF aderentes	Escolas beneficiadas
2012	25	2.002
2013	25	5.515
2014	27	7.291
2015	27	5.575

Fonte: BRASIL, 2016a.

O número de escolas beneficiadas correspondeu, em 2015, a 29,2% das 19.113 escolas públicas estaduais de ensino médio existentes no país. É uma proporção razoável, mas não atinge a maior parte da rede escolar nacional. De todo modo, chama a atenção o fato de que, de 2014 para 2015, reduziu-se o número de escolas envolvidas, exatamente o primeiro ano de vigência do PNE.

Durante 2016, não houve repasses relativos a esse programa para as unidades executoras das escolas de ensino médio. Recentemente, porém, o Ministério da Educação sinalizou intenção de dar-lhe continuidade. Em outubro desse ano, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

(FNDE) editou a Resolução nº 4/2016, de seu conselho deliberativo, com novas normas e valores para o ProEMI, aplicáveis em 2017, para escolas selecionadas ainda em 2016.

Essas ações são, sem dúvida, relevantes, mas seu potencial multiplicador ainda precisa ser devidamente avaliado.

A reforma do ensino médio e o programa de estímulo ao tempo integral

A mais recente e significativa iniciativa referente à estratégia 3.1 é a chamada “reforma do ensino médio”, resultante da Medida Provisória (MP) nº 746/2016, e transformada na Lei nº 13.415/2017, que instituiu a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral e alterou a Lei nº 9.394/1996, de diretrizes e bases da educação nacional, e a Lei nº 11.494/2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

Se, a partir de setembro de 2016, o debate da reforma do ensino médio passou a se concentrar em torno dessa MP, ele já estava iniciado, no âmbito do Poder Legislativo, havia bem mais tempo. De fato, em março de 2012, foi criada, na Câmara dos Deputados, comissão especial destinada a promover estudos e proposições para a reformulação do ensino médio. Esse colegiado, em inúmeras audiências públicas, ouviu representações de entidades estudantis; sindicais; de estudos e pesquisas educacionais; de estabelecimentos privados de ensino; de secretários estaduais de educação; não governamentais em prol da educação; além do Ministério da Educação, da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef). Encerrou suas atividades em novembro de 2013, com aprovação de um projeto de lei a ser submetido à Câmara dos Deputados, o PL nº 6.840/2013.

Em dezembro desse mesmo ano, foi instalada nova comissão especial, para análise desse projeto de lei. O colegiado realizou outra rodada (mais breve) de audiências públicas, com a participação de representação de entidades estudantis, de secretários estaduais de educação e de organizações não governamentais em prol da educação. Concluiu suas atividades em dezembro de 2014, com a aprovação de substitutivo ao projeto de lei, para apreciação do Plenário da Casa. Ele está pronto para a Ordem do Dia desde então, embora agora sua oportunidade tenha sido ultrapassada pela publicação da nova lei.

Em julho de 2015, a Comissão de Educação da Câmara dos Deputados promoveu o seminário Reformulação do Ensino Médio. Em fins de 2015, retomaram-se negociações sobre o substitutivo do projeto de lei, destacando-se sua discussão em reunião do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), realizada em Manaus, com a presença de parlamentares ligados ao tema. Ainda em dezembro desse ano, o Consed enviou suas sugestões à Câmara dos Deputados. Em agosto de 2016, apresentou-as ao Ministério da Educação.

Há, portanto, uma extensa e rica história de debate legislativo sobre o tema. O Poder Executivo, contudo, optou pela edição da Medida Provisória nº 746/2016. Essa opção foi questionada por parlamentares e instituições da sociedade civil ligadas à educação. Por que não dar sequência à discussão do projeto de lei em tramitação na Câmara dos Deputados? Entre os argumentos apresentados em defesa da forma de MP, em especial por representantes do Poder Executivo, encontravam-se a urgência para a reforma e o fato de que o texto da medida provisória, no que se refere à reorganização do ensino médio, era muito semelhante ao do substitutivo ao projeto de lei. Estaria, assim, sendo assegurado avanço mais acelerado do debate, levando em consideração a história progressiva de discussões.

Com efeito, as duas proposições tinham muito em comum. A MP se apropriou, em boa medida, de dispositivos constantes do substitutivo ao projeto de lei. Entre os principais pontos de concordância, encontravam-se a diversificação do ensino médio e a existência de itinerários formativos. A diferença mais relevante era a de que o substitutivo ao projeto de lei mantinha todas as disciplinas que, até a edição da MP, eram obrigatórias para todo o ensino médio. Já esta última estabelecia obrigatoriedade apenas para língua portuguesa e matemática, em todos os anos do ensino médio, e para língua inglesa, sem especificar o tempo de duração para seu ensino. Os demais componentes curriculares eram remetidos para a Base Nacional Comum Curricular (BNCC). Além disso, a MP dispunha sobre aproveitamento de saberes, contratação de profissionais com notório saber e outras questões não constantes do substitutivo ao projeto de lei.

É também fato que a matéria poderia ter sido discutida no curso da continuidade da tramitação do substitutivo do projeto de lei, acelerada por acordo ou utilização de recursos regimentais (como a urgência), promovendo-se o aperfeiçoamento do texto por meio de emendas de plenário. Não foi esse, contudo, o caminho seguido.

Sem entrar na discussão da oportunidade (ou não) da via legislativa escolhida pelo Poder Executivo para encaminhar ao Congresso Nacional a reforma do ensino médio, cabe destacar, de início, seu principal mérito: a flexibilização e a diversificação dessa etapa da educação básica, o que deverá favorecer a sua aproximação aos interesses e motivações dos jovens. Nessa direção, a reforma pode ser considerada consentânea com a estratégia 3.1 do PNE.

O texto afinal transformado em norma jurídica derivou do Projeto de Lei de Conversão nº 34/2016, adotado pela comissão mista e aprovado pelos respectivos Plenários das duas casas legislativas, com pequenas alterações. A seguir, são apresentados os principais pontos do diploma

legal original e as modificações que lhe foram introduzidas durante sua tramitação no Congresso Nacional.

A lei, a exemplo da MP que lhe deu ensejo, apresenta duas grandes temáticas: a primeira se refere à alteração na carga horária mínima total do ensino médio e à política de fomento ao ensino médio em tempo integral; a segunda se volta para a reorganização acadêmica do ensino médio.

A primeira temática diz respeito à ampliação da jornada escolar anual do ensino médio para 1.400 horas (a jornada mínima anteriormente exigida era de 800 horas). Segundo a MP, essa jornada deveria ser alcançada de modo progressivo, de acordo com as normas dos sistemas de ensino e as determinações do Plano Nacional de Educação. Esse plano, porém, não define termos nem prazos para uma eventual universalização dessa nova jornada no ensino médio. O dispositivo, portanto, carecia de eficácia impositiva, razão pela qual é de se indagar da sua urgência ou mesmo necessidade na ocasião da edição da MP. Observe-se que os dispositivos da MP diretamente relacionados com a reorganização acadêmica do ensino médio (comentados na chamada segunda parte do diploma legal) levavam em conta, de fato, a carga horária total atual (mínimo de 2.400 horas, com 800 horas anuais) e não a carga ampliada.

A lei promoveu algumas alterações nesse dispositivo. A mais importante foi a introdução de um prazo de cinco anos para que a carga horária mínima anual do ensino médio seja aumentada para 1.000 horas, na direção da ampliação para 1.400 horas. Embora tenha sido retirada a referência às normas dos sistemas de ensino e ao PNE, o alcance da carga horária de 1.400 horas permanece indefinido, mais como uma intenção do que como uma obrigação legal a ser cumprida efetivamente. A inserção de dispositivo relativo à educação de jovens e adultos e ao ensino noturno regular, embora chame a atenção para a necessidade de políticas mais eficazes para a modalidade ou forma de oferta, não introduz nenhuma

disposição nova na legislação educacional, pois repete aquilo que já é obrigação dos sistemas de ensino.

A proposta de expansão da carga horária do ensino médio parece sinalizar na direção de uma política de desenvolvimento desse nível de ensino, para o que concorreram os dispositivos da MP que instituíram a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, desenvolvida em ciclos com duração de quatro anos. A lei alterou esse prazo para dez anos. O texto aprovado pela comissão mista que apreciou a MP previa prazo de “até dez anos”. O texto legal aprovado suprimiu o termo “até”, fixando o prazo exatamente em dez anos.

Essa política prevê um repasse adicional automático de recursos da União, por matrícula de aluno de ensino médio em escolas públicas em tempo integral, para os estados que fizerem adesão ao programa bem como o Distrito Federal, de acordo com os critérios e procedimentos definidos pelo Ministério da Educação. Esses últimos foram inicialmente estabelecidos na Portaria MEC nº 1.145/2016, que define o apoio à implantação do tempo integral em até 572 escolas adicionais em todo o país, alcançando a 257,4 mil alunos, nos primeiros quatro anos de vigência da política.

Embora a medida seja positiva, seu impacto inicial deve ser modesto. De acordo com o Censo Escolar de 2015, o número de escolas adicionais corresponde a 3% das 19.113 escolas estaduais de ensino médio existentes no país. Desse total, cerca de 4,9% contam com mais de 70% dos seus alunos em tempo integral. Isso significa que, em quatro anos, sequer será dobrado o número de escolas em tempo integral. Com relação ao número de alunos, representa, no conjunto dos 6,8 milhões de alunos do ensino médio nas redes estaduais, 3,8% de estudantes em tempo integral, em adição aos 5,7% atualmente existentes.

Os procedimentos para a operacionalização da política são similares aos já praticados pelo MEC em programas que adotam o número de matrículas como critério para distribuição automática de recursos.

A segunda temática da MP e da lei diz respeito às modificações introduzidas na Lei nº 9.394/1996, de diretrizes e bases da educação nacional (LDB), com relação à organização acadêmica da educação básica e, especialmente, do ensino médio; aos processos seletivos para ingresso na educação superior; à admissão de profissionais de notório saber no magistério do ensino técnico e profissional; à formação de professores; à distribuição de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); e a prazos para implementação de algumas dessas alterações. Algumas dessas mudanças são apresentadas e discutidas a seguir, com foco na reforma do ensino médio.

A lei afinal publicada suprimiu algumas modificações que haviam gerado polêmica na edição da MP. Repôs, por exemplo, o ensino de artes e da educação física como componentes curriculares obrigatórios do ensino médio. Manteve, porém, outras, como a escolha da língua inglesa como idioma estrangeiro a ser obrigatoriamente ensinado a partir do sexto ano do ensino fundamental e até o ensino médio. A oferta da língua espanhola deixou de ser obrigatória, embora deva ser preferencialmente escolhida, em caso de oferta de ensino de língua estrangeira adicional.

A inclusão de novos componentes curriculares na BNCC passa a depender de apreciação do Conselho Nacional de Educação (CNE) e do MEC. Ao aprovar esse dispositivo, o Congresso Nacional tornou público que os parlamentares abrem mão da iniciativa legislativa para tratar dessas matérias. A medida é coerente com a intenção original do legislador ao aprovar a Lei nº 9.131/1995, que definiu as atribuições do CNE: conferir ao órgão técnico do Poder Executivo a responsabilidade de zelar pela consistência pedagógica dos currículos escolares.

Essas alterações legislativas são, com certeza, relevantes. As mais significativas, contudo, dizem respeito à organização do ensino médio. A primeira delas se refere à BNCC do Ensino Médio, de acordo com as disposições do novo art. 35-A da LDB. Essa base deverá definir os direitos e objetivos de aprendizagem do ensino médio, segundo diretrizes do Conselho Nacional de Educação, considerando quatro áreas do conhecimento: linguagens e suas tecnologias; matemática e suas tecnologias; ciências da natureza e suas tecnologias; e ciências humanas e sociais. A denominação dessas áreas se aproxima da nomenclatura de áreas do conhecimento adotadas pela Câmara de Educação Básica do CNE em suas resoluções de diretrizes curriculares nacionais para o ensino médio.

Os dois únicos componentes curriculares obrigatórios em todos os anos do ensino médio são a língua portuguesa e a matemática. Há uma novidade: a inserção do direito das comunidades indígenas em utilizar suas línguas maternas. Nesse caso, a lei estendeu, para o ensino médio, um direito que a Constituição (art. 210, § 2º) assegura aos indígenas apenas no ensino fundamental.

Na organização curricular do ensino médio, a carga horária total máxima destinada à BNCC será de 1.800 horas, o que corresponde a 60% da carga de 3 mil horas (a ser alcançada em cinco anos). Essa disposição traz implícita a ideia de que pelo menos 40% do ensino médio deve ser dedicado à diversificação. Isso é positivo. No entanto, estabelecer um máximo e não fixar uma proporção específica de carga horária para a BNCC admite que um dado sistema de ensino defina seu cumprimento em carga horária menor ou bem menor. Há um risco para a formação geral dos estudantes.

Além da BNCC, a lei prevê a existência de cinco itinerários formativos distintos, de livre escolha dos estudantes: quatro correspondem às áreas do conhecimento; e o quinto, à formação técnica e profissional. A proposta de flexibilização e diversificação do ensino médio é positiva, inclusive

no que se refere à inclusão da formação técnica e profissional como uma alternativa às demais áreas de formação acadêmica. É medida que pode, de fato, promover maior aproximação entre o ensino médio e o interesse de estudos dos jovens.

No entanto, a flexibilização pode se tornar excessiva. Já se mencionou o fato de se estabelecer um máximo e não fixar uma proporção determinada de carga horária para a BNCC. Ademais, não há previsão de nenhuma BNCC específica para cada itinerário formativo, o que pode levar a diferenças extremas de um estado para outro, reduzindo o caráter nacional da formação de nível médio e, provavelmente, dificultando a transferência dos estudantes da rede de um ente federado para outro. Teria sido possível estabelecer uma BNCC para todos, específica para cada itinerário formativo das áreas de formação geral, sem desconsiderar o acréscimo livre de uma parte diversificada, à escolha de cada sistema de ensino ou mesmo de cada escola. No caso do itinerário de formação técnica e profissional (que ocuparia todas as horas além das preenchidas pela BNCC), ele poderia ser previsto, em suas múltiplas possibilidades, por meio do Catálogo Nacional de Cursos Técnicos, mais aprofundado.

Há, porém, algumas questões que permanecem no ar. A redação da lei não assegura que todos os itinerários formativos sejam oferecidos em cada rede escolar. Prevê-se, inclusive, que a organização do currículo seja feita de acordo com “a relevância para o contexto local e as possibilidades dos sistemas de ensino” (art. 36, *caput*, da LDB). Se a adequação entre oferta e demanda é um critério razoável, o que seriam as possibilidades dos sistemas de ensino? A oferta de apenas um itinerário formativo seria uma alternativa face a essas possibilidades? Nesse caso, como ficaria o direito de escolha dos estudantes?

A lei, inclusive, acrescentou uma novidade, permitindo aos sistemas de ensino compor “itinerário formativo integrado, que se traduz na composição de componentes curriculares da BNCC e dos itinerários for-

mativos” (art. 36, § 3º, da LDB). Em uma perspectiva extremada, esse dispositivo admite que determinada rede de ensino ofereça em todas as suas escolas um único itinerário formativo. Em que essa possibilidade se diferenciaria da atual oferta única de ensino médio, existente antes da reforma? O diploma legal parece conter uma contradição: de um lado, propugna a diversificação; de outro, dá margem à uniformização, dentro de cada sistema de ensino.

A diversificação, que é positiva, parece ser “amenizada” por alguns dispositivos da lei, que contemplam mais as “possibilidades” das redes escolares do que os direitos e as necessidades dos estudantes. Poderia o Estado moldar a forma de prestar seu dever em vez de fazê-lo em acordo com os direitos dos jovens?

A implantação da diversificação com certeza implica custos, replanejamento racional das redes de ensino e de reforço do programa suplementar de transporte escolar (nem todas as escolas terão condição de oferecer todos os itinerários, levando à sua eventual especialização). Sobre essas questões, não há disponibilidade de dados com perfil nacional.

A lei também separa as esferas com a atribuição de definição dos direitos e objetivos de aprendizagem (a ser estabelecidos na BNCC, organizada por áreas do conhecimento) e das competências e habilidades de cada área do conhecimento. Os primeiros serão definidos pelo governo federal, de acordo com as diretrizes do Conselho Nacional de Educação. Já a organização de cada área do conhecimento, com as respectivas competências e habilidades, será feita de acordo com critérios de cada sistema de ensino. Essa norma parece ter, à primeira vista, a intenção de reforçar, ao mesmo tempo, a cooperação e a autonomia dos sistemas de ensino. No entanto, tomada em conjunto, requererá uma interpretação adicional sobre o que efetivamente pretende estabelecer, especialmente no que se refere às atribuições normativas da União e dos sistemas de ensino. As expectativas de aprendizagem, denominadas como direitos e objetivos de

aprendizagem, permaneceram de um lado e as competências e habilidades das áreas do conhecimento, de outro. Não parece trivial realizar sua integração nacional.

Há outros interessantes dispositivos de flexibilidade e abertura do ensino médio. Entre eles, a possibilidade de o estudante, após concluir essa etapa final da educação básica, cursar mais um itinerário formativo, se houver disponibilidade de vaga nas redes escolares; a admissão, na formação com ênfase técnica e profissional, a critério dos sistemas de ensino, de vivências práticas no mundo do trabalho e da certificação intermediária de qualificação para o trabalho; a alternativa de organização do ensino médio em módulos e da adoção do sistema de créditos com terminalidade específica; o reconhecimento, pelos sistemas de ensino, para efeitos de cumprimento de exigências curriculares do ensino médio, de conhecimentos, saberes, habilidades e competências adquiridos fora da instituição em que o estudante cursa o ensino médio, mediante diferentes formas de comprovação.

A lei também normatiza, de forma mais simples, a oferta de formações experimentais no âmbito da formação técnica e profissional, estabelecendo sistemática e prazos para a inserção dessas formações no Catálogo Nacional de Cursos Técnicos. Atribui, porém, a obrigatoriedade de pronunciamento pelo Conselho Estadual de Educação, em todos os casos. É preciso verificar como essa disposição se coaduna com as atribuições legais dos sistemas de ensino em relação a suas respectivas redes. Por exemplo, os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (Ifet) integram o sistema federal de ensino, sobre o qual os conselhos estaduais de educação não têm competência normativa. O mesmo pode ser dito da obrigatoriedade de a oferta da formação técnica e profissional, em qualquer instância escolar, ser previamente aprovada pelo conselho estadual de educação, homologada pelo secretário estadual de educação e certificada pelos sistemas de ensino.

No que se refere ao magistério, a lei abre a possibilidade de admissão de profissionais de notório saber para ministrar disciplinas nos cursos técnicos, em suas áreas de formação. É uma medida que encontra paralelo em sistemas educacionais de outros países, especialmente aqueles que valorizam a formação profissional ao lado da escolar geral. São também razoáveis as condicionalidades estabelecidas: titulação específica ou experiência de prática de ensino em unidades de ensino das redes escolares ou de corporações privadas ou ainda a complementação pedagógica, de acordo com normas do Conselho Nacional de Educação.

Quanto à formação de professores, é positiva e até óbvia a obrigatoriedade de que a formação dos professores tome por referência a BNCC. A lei também retira a exclusividade de que a formação de docentes seja feita em universidades e institutos superiores de educação. Na realidade, isso já ocorre, pois há formação de docentes em centros universitários e instituições isoladas de educação superior.

A lei publicada, embora guarde muitos dispositivos da MP que lhe deu origem, também contempla diversas modificações introduzidas pelo Poder Legislativo. A MP foi editada e encaminhada ao Congresso Nacional em período que coincidiu com a última semana antecedente ao primeiro turno das eleições municipais de 2016, quando quase todos os parlamentares estavam fortemente envolvidos nas campanhas junto a suas bases eleitorais. Essa semana correspondeu exatamente ao período legal para apresentação de emendas à medida provisória. Não obstante essa coincidência, foram oferecidas 566 emendas, cuja distribuição pelas casas legislativas e pela posição de seu autor, como situação ou oposição ao Poder Executivo, encontra-se na tabela 5.

Tabela 5 – Medida Provisória nº 746/2016 – emendas à reforma do ensino médio, número de parlamentares subscritores e emendas apresentadas

Posição do parlamentar	Número			
	Deputados	Emendas	Senadores	Emendas
Governo	46	202	12	35
Oposição	29	275	7	54
Total	75	477	19	89

Fonte: BRASIL, 2016.
Elaboração do autor.

O número de emendas oferecidas foi expressivo, sobretudo considerado o período aberto para sua apresentação, em pleno calendário eleitoral. Como seria de se esperar, houve predomínio de emendas de autoria de parlamentares da oposição, na Câmara dos Deputados (58%) e no Senado (61%). Ainda assim, pode ser considerado significativo o número de emendas apresentadas por parlamentares da situação. Isso confirma uma tendência, já observada em outras ocasiões, de que temas educacionais relevantes geram, de modo geral, o interesse das bancadas de quase todos os partidos políticos. A iniciativa legislativa de emendamento mobilizou 15% dos 513 deputados e 23% dos 81 senadores.

A leitura do parecer do relator à medida provisória dá conta de que, no projeto de lei de conversão (PLV), foram aproveitadas, integral ou parcialmente, 145 emendas (26% do total apresentado) e rejeitadas as demais. Das emendas aprovadas, 74 eram de autoria de parlamentares da situação e 71, da oposição, um equilíbrio significativo.

Ainda que tenha sido evidente o posicionamento contrário ostensivo dos partidos de oposição na votação da matéria encaminhada sob a forma de medida provisória, o número de emendas a ela apresentadas por parlamentares desses partidos e a parcela dessas emendas incorporada ao

texto final do PLV votado no Congresso Nacional indicam a existência de pontos de acordo com relação à proposta de reforma. As discordâncias parecem se situar mais em relação à forma política de encaminhamento da questão. No entanto, quanto ao mérito, há também diferenças importantes, especialmente no que se refere à amplitude da formação geral obrigatória e à formação técnica profissional como itinerário formativo em paridade aos demais itinerários voltados às áreas de formação geral.

Estratégias 3.2 e 3.3

3.2) o Ministério da Educação, em articulação e colaboração com os entes federados, e ouvida a sociedade mediante consulta pública nacional, elaborará e encaminhará ao Conselho Nacional de Educação (CNE), até o 2º (segundo) ano de vigência deste PNE, proposta de direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento para os(as) alunos(as) de ensino médio, a serem atingidos nos tempos e etapas de organização desse nível de ensino, com vistas a garantir formação básica comum.

3.3) pactuar entre União, estados, Distrito Federal e municípios, no âmbito da instância permanente de que trata o § 5º do art. 7º dessa lei, a implantação dos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento que configurarão a base nacional comum curricular do ensino médio.

As estratégias 3.2 e 3.3, com a transformação em lei da reforma do ensino médio, podem ter seu curso retomado. As duas primeiras versões da BNCC, elaboradas ao longo de 2015 e 2016, também alcançavam o ensino médio, mas obedeciam ao então conjunto obrigatório de componentes curriculares e à carga horária mínima de 2.400 horas. Ao final do biênio 2014-2016, não há, pois, o que comentar sobre essas estratégias.

Estratégia 3.4

3.4) garantir a fruição de bens e espaços culturais, de forma regular, bem como a ampliação da prática desportiva, integrada ao currículo escolar.

O fomento à cultura, no âmbito da educação escolar, é contemplado, em nível federal, pelo Programa Mais Cultura, em parceria do Ministério da Cultura com o Ministério da Educação. São apoiadas atividades de planejamento, aquisição de materiais e equipamentos, e remuneração de prestação de serviços por pessoas ou entidades culturais. Os recursos são repassados de modo agregado ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), de acordo com resolução específica do FNDE, a Resolução nº 4/2014.

Segundo dados do Ministério da Cultura, em maio 2014 e em janeiro de 2016, foram liberadas, respectivamente, duas parcelas de R\$ 50 milhões, totalizando R\$ 100 milhões, distribuídos para 5.069 escolas públicas. Os dados não deixam claro se as escolas são de ensino fundamental ou médio. De todo modo, os valores, por unidade escolar, correspondem a R\$ 19,7 mil, o que certamente está longe de representar um montante significativo para impulsionar atividades culturais de forma contínua, especialmente considerando a distância temporal entre a liberação das parcelas de recursos financeiros.

A ampliação da prática desportiva, integrada ao currículo escolar, é objetivo do Programa Segundo Tempo, do Ministério do Esporte, que se articula com o Programa Mais Educação, do Ministério da Educação. Os números relativos a esse programa estão defasados e não permitem identificar, com clareza, a quantidade de escolas e estudantes de ensino médio beneficiados. A reformulação do programa, por sinal, ocorrida em outubro de 2016, direciona-o apenas para o ensino fundamental.

Sabe-se apenas que o programa, em 2010, alcançou 330 mil estudantes em 1.149 escolas públicas de educação básica, distribuídas em 87 municípios. Em 2014, esses números foram expressivamente mais elevados: 3,4 milhões de estudantes, de 20,8 mil escolas situadas em pouco menos de 3 mil municípios. Não se encontram números para o primeiro biênio do PNE. É preocupante a inexistência de dados sistematizados sobre essas iniciativas, tanto no que se refere a escolas e alunos beneficiados quanto aos recursos financeiros utilizados.

Com relação à infraestrutura para a prática de educação física e esportiva, o Censo Escolar, em 2013, indicou que 75% das escolas públicas de ensino médio dispunham de quadra de esportes, coberta ou não. Entre as escolas urbanas, esse percentual era de 79%; entre as rurais, 45%. Essas proporções não se alteraram nos dois anos subsequentes. Não houve modificação, portanto, no período inicial do PNE.

Estratégia 3.5

3.5) manter e ampliar programas e ações de correção de fluxo do ensino fundamental, por meio do acompanhamento individualizado do(a) aluno(a) com rendimento escolar defasado e pela adoção de práticas como aulas de reforço no turno complementar, estudos de recuperação e progressão parcial, de forma a reposicioná-lo no ciclo escolar de maneira compatível com sua idade.

A correção de fluxo no ensino fundamental tem sido objetivo de várias iniciativas nos sistemas de ensino, inclusive com o apoio de instituições não governamentais, como os programas Acelera Brasil e Se Liga, do Instituto Ayrton Senna. Não há, porém, levantamento sistemático das experiências e não existe programa nacional, apoiado pela União, voltado para esse objetivo.

Os dados coletados pelo Censo Escolar, coordenado pelo Inep, indicam que as taxas de distorção idade-série têm decrescido: no ensino fundamental, em 2006, a taxa era da ordem de 28,6%; em 2014, diminuiu para 20%; e, em 2015, para 19,2%. No ensino médio, a taxa reduziu-se de 44,9% para 28,2% e 27,4%, nesses mesmos anos. Considerado todo o período, o decréscimo é significativo, embora os níveis de 2015 ainda sejam muito elevados, correspondendo a um quinto dos estudantes do ensino fundamental e bem mais de um quarto no ensino médio. Se considerados os primeiros anos de vigência do PNE, a redução foi modesta, mas sinaliza a continuidade da tendência decrescente.

A regularização do fluxo do ensino fundamental parece se refletir no aumento da proporção de estudantes de 15 a 17 anos cursando o ensino médio (na idade própria, portanto), como comentado nas considerações sobre o enunciado geral da meta 3.

Estratégia 3.6

3.6) universalizar o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), fundamentado em matriz de referência do conteúdo curricular do ensino médio e em técnicas estatísticas e psicométricas que permitam comparabilidade de resultados, articulando-o com o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), e promover sua utilização como instrumento de avaliação sistêmica, para subsidiar políticas públicas para a educação básica, de avaliação certificadora, possibilitando aferição de conhecimentos e habilidades adquiridos dentro e fora da escola, e de avaliação classificatória, como critério de acesso à educação superior.

A significativa ampliação no número de participantes no Enem não representa sua universalização para todos os concluintes do ensino médio. A inscrição é voluntária. O exame, portanto, não se caracteriza como instrumento de avaliação sistêmica desse nível de ensino. É preciso ana-

lisar, ainda, o impacto na concepção e resultados desse exame a partir do momento em que ele se tornou também meio de seleção para ingresso na educação superior. Quanto à sua utilização como meio para obtenção de certificado de conclusão do ensino médio, o Ministério da Educação acaba de informar a decisão de extingui-la, retornando o processo certificador para o âmbito do Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja).

Estratégia 3.7

3.7) fomentar a expansão das matrículas gratuitas de ensino médio integrado à educação profissional, observando-se as peculiaridades das populações do campo, das comunidades indígenas e quilombolas e das pessoas com deficiência.

Segundo os dados publicados nos últimos anos referentes ao censo da educação básica, o crescimento das matrículas na educação profissional integrada ao ensino médio público chegou a 139%, passando de 154.194 matrículas, em 2009, para 337.865, em 2014, e para 368.099, em 2015. É um crescimento considerável. No início da vigência do PNE, constatou-se um crescimento de 9%, de 2014 para 2015. Sinaliza a continuidade de tendência ascendente. No entanto, é preciso evidenciar que o patamar alcançado em 2015 representa apenas 5,2% do total das matrículas no ensino médio público.

Uma das principais ações de apoio da União aos sistemas estaduais de ensino é o Brasil Profissionalizado, iniciado em 2007, que repassa recursos financeiros para construção, reforma e modernização de escolas técnicas, estruturação de laboratórios, além do financiamento de recursos pedagógicos e de formação e qualificação dos profissionais da educação. Segundo dados do Ministério da Educação, de 2007 até janeiro de 2016, o programa atendeu a 24 estados, com 342 obras (86 novas escolas e

256 ampliações e/ou reformas) e a entrega de 635 laboratórios para aulas práticas. Desde 2011, o Brasil Profissionalizado integra o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). Alguns dados relativos a esse programa encontram-se comentados na estratégia 3.10.

Estratégia 3.8

3.8) estruturar e fortalecer o acompanhamento e o monitoramento do acesso e da permanência dos e das jovens beneficiários(as) de programas de transferência de renda, no ensino médio, quanto à frequência, ao aproveitamento escolar e à interação com o coletivo, bem como das situações de discriminação, preconceitos e violências, práticas irregulares de exploração do trabalho, consumo de drogas, gravidez precoce, em colaboração com as famílias e com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à adolescência e juventude.

O monitoramento é feito no âmbito do programa Bolsa Família e dos beneficiários do Benefício de Prestação Continuada, em parceria do Ministério da Educação com o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Os dados, porém, contemplam a situação de frequência à escola (bimestralmente verificada), sem acompanhar o desempenho ou resultados escolares dos estudantes. Nesse sentido, precisa ser aperfeiçoado.

Há estudos acadêmicos que relacionam o rendimento escolar com a matrícula de estudantes beneficiários desses programas, embora não distingam entre escolas de ensino fundamental e médio (CAMARGO; PAZELLO, 2014). A maioria indica redução na taxa de abandono, podendo haver ou não redução no rendimento médio das escolas. Há também trabalhos, como os de pesquisadores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2013), que evidenciam impactos positivos nos índices de repetência dos estudantes.

Seria de todo oportuno que o poder público estabelecesse acompanhamento rotineiro dessas questões, de modo a subsidiar mais adequadamente as políticas públicas educacionais e assistenciais voltadas para esse público.

O combate à discriminação e à violência é objetivo do projeto Escola que Protege, que desenvolve ações voltadas para a qualificação de profissionais de educação, membros dos conselhos de educação, conselhos escolares, profissionais da saúde, assistência social, conselheiros tutelares, agentes de segurança e justiça, entre outros profissionais ligados à Rede de Proteção e Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes.

Esse programa, lançado em 2008, listou, de início, 140 municípios, incluindo todas as capitais e as cidades com maiores índices de vulnerabilidade de crianças e adolescentes à violência, considerados como prioritários para oferta de cursos de capacitação por instituições públicas de educação superior. Desses municípios, 23 situavam-se em estados do Norte do país; 37, no Nordeste; 16, no Centro-Oeste; 46, no Sudeste; e 18, no Sul. Não há dados públicos consolidados sobre o número de profissionais beneficiários e de cursos que, contudo, foram ofertados ainda em 2015. A demanda de formação é apresentada pelas escolas às respectivas secretarias de educação e por estas encaminhadas ao Fórum Estadual Permanente de Apoio à Formação Docente, responsável pela elaboração de Plano Estratégico de Formação Docente, a ser aprovado pelo Comitê Gestor da Rede Nacional de Formação/MEC, para efeitos de apoio financeiro.

Ações voltadas para o combate ao *bullying* e a promoção da cultura da paz nas redes escolares ainda reclamam maiores incentivos. Um passo importante foi a aprovação da Lei nº 13.185/2015, que “institui o Programa de Combate à Intimidação Sistemática (*Bullying*)”. Essa lei caracteriza o que pode ser considerado *bullying*, estabelece objetivos para seu combate e determina a obrigatoriedade de que os entes federados subnacionais produzam relatórios bimestrais sobre a sua ocorrência. Esse ordenamento legal tramitou no Congresso Nacional por seis anos, derivando de três

projetos de lei, dos quais dois foram apresentados em 2009 e um, em 2010. A existência da norma é, sem dúvida, relevante. Sua operacionalização ainda não parece estar formalmente estabelecida. Não há notícia, por exemplo, dos relatórios bimestrais.

Estratégia 3.9

3.9) promover a busca ativa da população de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos fora da escola, em articulação com os serviços de assistência social, saúde e proteção à adolescência e à juventude.

Não existe programa nacional com o objetivo de promover a busca ativa de jovens de 15 a 17 anos fora da escola. Embora certamente os sistemas de ensino desenvolvam experiências, não se encontra levantamento sistematizado que permita analisar, em conjunto, suas metodologias e êxitos.

Em março de 2016, o Ministério da Educação chegou a anunciar a intenção de realizar essa busca ativa em nível nacional, em parceria com os estados, o Distrito Federal e os municípios. Segundo a informação então divulgada, o ministério, ao menos para os estudantes evadidos, dispunha dos endereços e nomes dos pais e das escolas que os jovens frequentavam antes de abandonar os estudos. Não há notícia de que a iniciativa tenha de fato ocorrido.

Como já mencionado, a taxa de escolarização bruta da população nessa faixa etária, em 2015, era igual a 74% (no ensino regular) e de 80% (acrescentando as matrículas em EJA), significando que mais de 2,2 milhões de jovens estavam fora da escola. Dos que estavam estudando, apenas 56% se encontravam no ensino médio (taxa de escolarização líquida).

Estratégia 3.10

3.10) fomentar programas de educação e de cultura para a população urbana e do campo de jovens, na faixa etária de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos, e de adultos, com qualificação social e profissional para aqueles que estejam fora da escola e com defasagem no fluxo escolar.

Como já mencionado na estratégia 3.4, o principal programa federal voltado para a relação entre educação e cultura é o Mais Cultura, uma parceria do Ministério da Educação e do Ministério da Cultura. Os dados publicados, contudo, não desagregam as escolas por etapa da educação básica ou por localização, urbana ou rural.

As ações do Programa Nacional de Educação do Campo (Pronacampo), instituído pelo Portaria MEC nº 86/2013, devem estar voltadas para o acesso e a permanência na escola, a aprendizagem e a valorização do universo cultural das populações do campo. Não se encontram, porém, nos documentos oficiais, referências à integração entre esse programa e o Mais Cultura que atenda especificamente ao que propõe a estratégia 3.10 do PNE. É possível encontrar pontos de contato entre as ações desses programas, inclusive no que se refere às formas de apoio, a maior parte realizada de modo associado a grandes programas já mantidos pelo FNDE, como o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e o PDDE. Não se percebe, porém, a efetiva interação programática como formulação de política pública específica.

O relatório de gestão relativo ao ano de 2015, do Ministério da Educação (BRASIL, 2016a), faz menção ao Pronacampo, detalhando apenas os recursos aplicados para construção ou reforma de escolas. A dimensão política de integração entre educação e cultura não é abordada.

A qualificação profissional e social é promovida por meio de programas como o Pronatec (ao qual, nesse particular, se integra o Pronacampo) e

o Projovem (Urbano e Campo). Este último, porém, está voltado para jovens de 18 a 29 anos que não tenham concluído o ensino fundamental.

De acordo com o relatório de gestão do MEC relativo a 2015 (BRASIL, 2016), por meio das iniciativas que compõem o Pronatec, de 2011 a 2015, foram realizadas 2,7 milhões matrículas em cursos técnicos de nível médio. Em 2015, foram realizadas mais de 440 mil matrículas nesses cursos. Entre 2011 e 2014, o Pronatec alcançou a meta inicial de 8 milhões de matrículas, sendo 2,3 milhões (28%) em cursos técnicos e 5,8 milhões (72%) em cursos de formação inicial e continuada, de curta duração (FIC). Em relação ao total de matrículas no programa, após forte expansão entre 2011 (777 mil) e 2014 (3 milhões), houve significativa desaceleração em 2015, com o registro de 1,2 milhão de matrículas. Para 2016, foi anunciada a meta de 2 milhões de matrículas, sendo 350 mil em cursos técnicos e 1,6 milhão em cursos de qualificação profissional (GOMES, 2016).

Os números são expressivos, embora a eficácia do programa ainda careça de avaliações consistentes. Dados divulgados em 2016 indicam uma taxa de abandono da ordem de 20%, mais concentrada nos cursos FIC e entre os beneficiários de programas como o Brasil sem Miséria.

O Pronatec sem dúvida promoveu impulso na formação técnica e na qualificação profissional. Há, porém, muitos desafios ainda a ser enfrentados no âmbito da educação de jovens e adultos, como comprova a tabela 6.

Tabela 6 – Evolução das matrículas em Educação de Jovens e Adultos de ensino médio – 2011-2015

Ano	Matrículas em EJA – ensino médio	
	Total	Integrada à educação técnica
2011	1.364.393	41.971
2012	1.309.871	35.993
2013	1.283.609	41.269

Ano	Matrículas em EJA – ensino médio	
	Total	Integrada à educação técnica
2014	1.265.911	42.875
2015	1.269.984	38.212

Fonte: Inep – Sinopses Estatísticas da Educação Básica.

O número de matrículas na educação de jovens e adultos, em nível médio, tem apresentado tendência decrescente, com uma pequena recuperação, quase estabilidade, entre 2014 e 2015. Mesmo assim, nesse último ano, o número de matrículas foi 7% inferior ao observado em 2011. O número de estudantes de EJA integrada à educação técnica, nesse período, oscilou bastante, registrando, em 2015, patamar inferior ao ocorrido em 2014 e mesmo em 2011.

Observe-se que, em 2015, o número total de matrículas em EJA correspondia a menos de 7% daqueles que, com idade igual ou superior a 25 anos, já haviam concluído o ensino fundamental ou contavam com o ensino médio incompleto. É sabido que esse número tão modesto é largamente influenciado pela população de faixas etárias mais avançadas, que dificilmente retorna aos estudos escolares. No entanto, na faixa dos 20 aos 24 anos de idade, essa proporção seria da ordem de 36% se todas as matrículas no ensino médio de EJA a eles correspondesse. Embora impreciso, esse número revela a expressiva quantidade de pessoas ainda muito jovens que não procuram ou não recebem atendimento escolar para completar a educação básica: no mínimo, 2,3 milhões de jovens entre 20 e 24 anos de idade.

Estratégia 3.11

3.11) redimensionar a oferta de ensino médio nos turnos diurno e noturno, bem como a distribuição territorial das escolas de ensino médio, de forma a atender a toda a demanda, de acordo com as necessidades específicas dos(as) alunos(as).

A proporção de estudantes matriculados no turno noturno do ensino médio tem decrescido. De acordo com os dados do censo da educação básica, constantes da tabela 7, o percentual diminuiu de 44,1%, em 2005, para 25,9% em 2014 e para 23,6%, em 2015. A tendência decrescente é constante e permaneceu nos primeiros anos de vigência do PNE.

Não há, porém, estudos que evidenciem se a proporção observada nesse último ano corresponde ao atendimento de demanda efetiva pela oferta do ensino noturno ou se ainda revela a dificuldade das redes de ensino em assegurar vagas no turno diurno.

Tabela 7 – Número de matrículas no ensino médio regular, total e turno noturno

Ano	Número de matrículas		
	Total (A)	Noturno (B)	% de B sobre A
2005	9.031.302	3.984.526	44,1
2012	8.377.942	2.574.540	30,7
2013	8.314.048	2.394.774	28,8
2014	8.300.189	2.151.484	25,9
2015	8.076.150	1.908.521	23,6

Fonte: Inep – Sinopses Estatísticas da Educação Básica.

Com relação ao outro tema da estratégia, o redimensionamento da distribuição territorial das escolas de ensino médio, não se encontrou informação que permita afirmar se essa proposta sequer chegou a entrar em andamento. Na órbita federal, não consta a existência de uma política específica.

Estratégia 3.12

3.12) desenvolver formas alternativas de oferta do ensino médio, garantida a qualidade, para atender aos filhos e filhas de profissionais que se dedicam a atividades de caráter itinerante.

O Conselho Nacional de Educação exarou a Resolução CEB/CNE nº 3/2012, que “define diretrizes para o atendimento de educação escolar para populações em situação de itinerância”. Há, pois, orientação normativa. Em 2014, a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi), do Ministério da Educação, divulgou documento intitulado *Ciganos: Documento Orientador para os Sistemas de Ensino*. Não há, porém, registro de políticas definidas para esse atendimento.

Estratégia 3.13

3.13) implementar políticas de prevenção à evasão motivada por preconceito ou quaisquer formas de discriminação, criando rede de proteção contra formas associadas de exclusão.

Essa estratégia se articula com a 3.8, sendo pertinentes, ao menos em parte, os comentários apresentados a esta última.

A lista de programas e ações do Ministério da Educação inclui ainda iniciativas pontuais no âmbito da formação continuada de educadores e prêmio para trabalhos de estudantes de ensino médio na temática de igualdade de gênero, entre outras ações.

Não há, porém, pesquisas nacionais sistemáticas sobre as causas da evasão. Mesmo aquelas realizadas eventualmente, como a promovida pela Fundação Getúlio Vargas (NERI, 2009), ou mesmo os suplementos de educação da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do

IBGE, em 2004 e 2006, não lidam com questões relacionadas, por exemplo, a preconceitos, formas de discriminação ou gravidez precoce. Parece inconsistente haver, de um lado, a necessária definição de diretrizes de políticas que busquem evitar a incidência e, de outro, a inexistência de dados contínuos e atualizados sobre o tema.

Vejam-se a importância e a gravidade da questão, bem retratada em referência datada de mais de dez anos

ainda em divulgação realizada pela Agência de Notícias dos Direitos da Infância (2004), foi citada uma pesquisa do Departamento de Pediatria do Hospital Universitário de Brasília (HUB), que durante quatro anos acompanhou 425 grávidas de 13 a 19 anos do Distrito Federal e do Entorno, mostrou que apenas 37,5% continuaram na escola durante a gravidez. Os motivos que levam 62,5% a deixarem de estudar são mal-estar, vergonha ou desestímulo. Os dados são de 2003. (ROCHA, 2009)

Mais recentemente, o Instituto Unibanco, cruzando dados da PNAD, revelou que

do total de 1,3 milhão de jovens de 15 a 17 anos fora da escola sem ensino médio concluído, 610 mil são de mulheres. Entre essas mulheres que abandonaram a escola precocemente, mais de um terço delas (o equivalente a 212 mil) já eram mães. Entre as 4,2 milhões de mulheres que ainda estavam estudando, apenas 95 mil já eram mães (ou 2% do total das que ainda estudavam). (QUEM..., 2016)

Estratégia 3.14

3.14) estimular a participação dos adolescentes nos cursos das áreas tecnológicas e científicas.

A reforma do ensino médio, ora em curso, poderá oferecer condições diferenciadas para a implementação dessa estratégia, com a criação de itinerários formativos específicos para as áreas nela mencionadas.

O Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) mantém, desde 2009, o Programa de Iniciação Científica Júnior, destinado a estudantes de ensino médio de escolas públicas do ensino regular, escolas militares, escolas técnicas, ou ainda escolas privadas de aplicação. Esses alunos se integram aos grupos dos programas de iniciação científica mantidos, com apoio do órgão, em instituições de educação superior e de pesquisa. Em 2009, foram concedidas bolsas a 3.638 estudantes. Em 2016, houve 17.326 bolsistas. O ápice das concessões ocorreu em 2014, com 23.061 estudantes contemplados.

Na mesma direção, segue, no âmbito da Capes, o Programa de Apoio a Projetos Extracurriculares: Investindo em Novos Talentos da Rede Pública para Inclusão Social e Desenvolvimento da Cultura Científica, conhecido resumidamente como Programa Novos Talentos. Lançado em 2012, foi inspirado na Rede Nacional de Educação e Ciência, criação do Prof. Dr. Leopoldo de Meis, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, ao final dos anos 1980. O primeiro edital lançado, em 2012, previu o envolvimento de 6.629 alunos de graduação, 1.172 alunos de pós-graduação, 104.603 estudantes de ensino médio e 23.281 professores da educação básica.

A Rede Nacional de Educação e Ciência reúne 39 grupos de 23 instituições de ensino e pesquisa, distribuídas entre 15 estados brasileiros, visando a melhoria das condições de ensino de ciências a jovens carentes. Suas duas principais ações são: cursos experimentais de curta duração e estágios. As universidades participantes oferecem, no período de férias, cursos destinados a alunos do ensino médio e professores do ensino básico da rede pública. Desses cursos são selecionados alunos e professores para estagiarem nos laboratórios das universidades, com a orientação de estudantes de pós-graduação. Há também outras atividades, como

a produção de material didático diferenciado, peças de teatro, clube de ciências, olimpíadas do conhecimento, projetos itinerantes e outros.

Várias instituições de educação superior desenvolvem projetos, no âmbito da extensão, de articulação com o ensino médio, proporcionando às escolas de ensino médio contato com inovações científicas e tecnológicas e inserindo estudantes e professores aos ambientes e laboratórios universitários. Além das experiências nas áreas das ciências naturais, há também outras, relacionadas às engenharias e às ciências sociais. Não há, porém, levantamento sistemático sobre o tema. No âmbito do Ministério da Educação, o fomento poderia ser ampliado, por exemplo, por meio do Programa de Apoio à Extensão Universitária (Proext).

Cabe ainda mencionar a relevância da continuidade e do fortalecimento das olimpíadas do saber, como a Olimpíada Brasileira de Matemática e a Olimpíada Nacional de Ciências, cujo potencial para estimular a dinâmica de aprendizado nas redes escolares pode ser ainda ampliado.

Considerações finais

O ensino médio não se encontra em expansão. A população de 15 a 17 anos de idade segue crescendo e o número de estudantes nesse nível de ensino vem diminuindo. O atendimento na educação técnica segue a passos lentos. As políticas voltadas para as diversas dimensões qualitativas da meta, expressas nas estratégias, parecem carecer de integração, sem caracterizar a existência de uma efetiva política abrangente de desenvolvimento do ensino médio.

A reforma legislativa sobre o ensino médio abriu as possibilidades de sua flexibilização e diversificação. Mas há questões não resolvidas. Por um lado, o texto legal prevê diversificação tão ampla que a combinação entre a BNCC e os itinerários formativos poderá vir a ser totalmente distinta

de um ente federado para outro. Por outro lado, paradoxalmente, o texto também permite que as mudanças não ocorram de fato, admitindo que dada rede escolar opte por itinerário formativo único, isto é, praticamente mais do mesmo em relação ao que já acontecia.

O fomento ao ensino médio em tempo integral é oportuno, mas de pequeno alcance. Como se combina sua existência ao lado da necessidade de integrar às redes de ensino mais de 2 milhões de jovens que não estão estudando?

Em resumo, a decisão política de implementar programas e ações voltados para o ensino médio é com certeza acertada. No entanto, há necessidade de definição de uma política mais abrangente, que considere todas as questões envolvidas, para que haja chances efetivas de que as estratégias do PNE sejam seguidas e a meta 3, por fim, alcançada.

Referências

BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Mista do Projeto de Lei de Conversão nº 34, de 2016, da Medida Provisória nº 746, de 2016, que “altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional; a Lei nº 11.494, de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação; o Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, que aprova a Consolidação das Leis do Trabalho; e o Decreto-Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967; revoga a Lei nº 11.161, de 5 de agosto de 2015; e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2119066>>. Acesso em: 24 abr. 2017.

BRASIL. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (LDB)*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 24 abr. 2017.

_____. *Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm>. Acesso em: 24 abr. 2017.

_____. *Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017*. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional; a Lei nº 11.494, de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação; o Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, que aprova a Consolidação das Leis do Trabalho; e o Decreto-Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967; revoga a Lei nº 11.161, de 5 de agosto de 2015; e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Lei/L13415.htm>. Acesso em: 24 abr. 2017.

_____. Medida Provisória nº 746, de 2016. Atividade Legislativa. *senado.leg.br*. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/126992>>. Acesso em: 20 abr. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. *Relatório de gestão consolidado: exercício de 2015*. Brasília: MEC, 2016a. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=-49951-rg-se-mec-2015-pdf&category_slug=outubro-2016-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 24 abr. 2017.

CAMARGO, P. C.; PAZELLO, E. T. Uma análise do efeito do programa bolsa família sobre o desempenho médio das escolas brasileiras. *Economia Aplicada*, Ribeirão Preto, v. 18, n. 4, p. 623-640, out./dez. 2014.

Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&-pid=S1413-80502014000400003>. Acesso em: 24 abr. 2017.

GOMES, Ana Valeska A. *O que podemos dizer sobre o Pronatec?*. Brasília: Câmara dos Deputados/Conle, 2016. (Estudo Técnico). Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema11/2016_9576_pronatec_ana-valeska>. Acesso em: 24 abr. 2017.

INEP. *Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: linha de base*. Brasília: Inep, 2015. 404 p. Disponível em: <<http://www.publicacoes.inep.gov.br/portal/download/1362>>. Acesso em: 25 abr. 2017.

NERI, M. (coord.). *O tempo de permanência na escola e as motivações dos sem-escola*. Rio de Janeiro: FGV/Ibre; CPS, 2009. Disponível em: <http://www.cps.fgv.br/ibrecps/rede/finais/Etapa3-Pesq_MotivacoesEscolares_sumario_principal_anexo-Andre_FIM.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2017.

OLIVEIRA, L. F. B.; SOARES, S. S. D. *O impacto do Programa Bolsa Família sobre a repetência: resultados a partir do cadastro único, projeto frequência e censo escolar*. Brasília: Ipea, 2013. (Texto para discussão; n. 1.814). Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/954/1/TD_1814.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2017.

QUEM são os jovens fora da escola? *Aprendizagem em foco*, São Paulo, n. 5, fev. 2016. Disponível em: <<http://www.institutounibanco.org.br/aprendizagem-em-foco/5/>>. Acesso em: 24 abr. 2017.

ROCHA, Cinthya A. *Gravidez na adolescência e evasão escolar*. Trabalho de conclusão de curso (Licenciatura em Pedagogia) – Instituto de Biociências, Unesp, Rio Claro, 2009. Disponível em: <http://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/120798/rocha_ca_tcc_rcla.pdf?sequence=1>. Acesso em: 24 abr. 2017.

O PNE e os desafios da inclusão

*Kátia dos Santos Pereira*²⁴

A garantia do direito à educação da pessoa com deficiência

Desde o final do século XX, a modalidade da educação especial tem conhecido um período bastante profícuo no sentido da garantia do direito fundamental de acesso à educação das pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação.

Muitos foram os avanços desde a Conferência Mundial sobre Educação para Todos da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), realizada em Jomtien, Tailândia, em 1990. Essa conferência deu origem à Declaração Mundial sobre Educação para Todos: Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem, segundo a qual toda pessoa – criança, jovem ou adulto – tem direito à educação de qualidade, e os países devem tomar medidas efetivas para reduzir as desigualdades. Evidencia o texto que

Cada pessoa – criança, jovem ou adulto – deve estar em condições de aproveitar as oportunidades educativas voltadas para satisfazer suas necessidades básicas de aprendizagem. Essas necessidades compreendem tanto os instrumentos essenciais para a aprendizagem (como a leitura e a escrita, a expressão oral, o cálculo, a solução de problemas), quanto os conteúdos básicos da aprendizagem (como conhecimentos, habilidades, valores e atitudes), necessários para que os seres humanos possam sobreviver, desenvolver plenamente suas potencialidades, viver e trabalhar com dignidade,

24 Consultora legislativa da Câmara dos Deputados com atuação na área XV (educação, cultura e desporto).

participar plenamente do desenvolvimento, melhorar a qualidade de vida, tomar decisões fundamentadas e continuar aprendendo. (CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE EDUCAÇÃO PARA TODOS, 1990, p. 3)

Ao assinar a Declaração de Jomtien, o Brasil assumiu o compromisso, perante os demais países, de universalizar o acesso à educação e de promover sua equidade, mantendo um padrão mínimo de qualidade da aprendizagem, adotando medidas efetivas para reduzir as desigualdades e apoiando a construção de sistemas educacionais inclusivos nos diversos âmbitos da esfera federativa.

Especialmente no que tange às pessoas com deficiência, a Declaração sobre Educação para Todos já estabelecia que lhes fosse assegurada a igualdade de acesso à educação, independentemente de sua deficiência, como integrantes do sistema educativo.

Se Jomtien estabeleceu a educação para todos e o fim de quaisquer tipos de preconceitos e estereótipos no campo educacional, foi a Conferência Mundial sobre Necessidades Educativas Especiais: Acesso e Qualidade, também realizada pela Unesco em colaboração com o governo da Espanha, em Salamanca, em 1994, que abriu espaço para o debate acerca da atenção aos alunos com necessidades educacionais especiais.

A Declaração de Salamanca sobre Princípios, Políticas e Práticas na Área das Necessidades Educativas Especiais teve como questão central a inclusão de crianças, jovens e adultos com necessidades educacionais especiais nos sistemas regulares de ensino, apontando os princípios para uma educação inclusiva segundo a qual:

- ♦ cada criança tem características, interesses, capacidades e necessidades de aprendizagem que lhe são próprias,

- ✦ os sistemas de educação devem ser planejados e os programas educativos implementados tendo em vista a vasta diversidade destas características e necessidades,
- ✦ as crianças e jovens com necessidades educativas especiais devem ter acesso às escolas regulares, que a elas se devem adequar através duma pedagogia centrada na criança, capaz de ir ao encontro destas necessidades (...). (CONFERÊNCIA MUNDIAL DE EDUCAÇÃO ESPECIAL, 1994, p. 2)

Segundo a Declaração de Salamanca, os países signatários, entre os quais o Brasil, comprometem-se a: adotar como política o princípio da educação inclusiva, admitindo todas as crianças nas escolas regulares, a menos que haja razões que obriguem a proceder de outro modo; desenvolver os respectivos sistemas educativos, de modo a que possam incluir todas as crianças, independentemente das diferenças ou dificuldades individuais; e estabelecer mecanismos de planejamento, supervisão e avaliação educacional para crianças e adultos com necessidades educativas especiais, de modo descentralizado e participativo, inclusive por meio de uma pedagogia centrada no educando, capaz de atender às suas necessidades.

Na esteira das conferências internacionais que buscaram a universalização da escolaridade básica para todos, em 1994, o Ministério da Educação (MEC) publicou a Política Nacional de Educação Especial com o objetivo de organizar a modalidade da educação especial, com base nos princípios da Constituição Federal de 1988, dando início a “um processo de ruptura com a visão médico-clínica, ao considerar a possibilidade de participação dos alunos na educação especial nas atividades escolares, em parte ou na totalidade do tempo na escola comum do ensino regular” (ZARDO, 2012, p. 76).

Segundo o texto, o acesso às classes comuns do ensino regular, porém, ficava condicionado àqueles estudantes com deficiência que possuíssem condições de acompanhar e desenvolver as mesmas atividades

curriculares programadas para os demais estudantes considerados “normais”, reafirmando os padrões homogêneos de participação e aprendizagem prevalentes à época. Nesse sentido,

a Política de 1994 não provoca uma reformulação das práticas educacionais de maneira que sejam valorizados os diferentes potenciais de aprendizagem no ensino comum, mas mantém a responsabilidade da educação desses estudantes exclusivamente no âmbito da educação especial. (BRASIL, 2008, p. 7-8)

Especificamente no contexto da legislação educacional brasileira, a Lei nº 9.394/1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional (LDB), dedica, pela primeira vez numa lei geral da educação, um capítulo inteiro à educação especial, constituído pelos artigos 58 a 60. A Constituição Federal de 1988 assegurou o direito fundamental de todo cidadão à educação em “igualdade de condições de acesso e permanência na escola” (art. 206, inciso I), visando ao “pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (art. 205). A LDB, por sua vez, não só respalda os avanços alcançados pela Constituição Federal como também garante à clientela da educação especial serviços de apoio especializado na escola regular, atendimento educacional especializado em classes, escolas, ou serviços especializados, currículos, métodos, técnicas, recursos educativos e organização específicos para atender às suas necessidades, bem como professores com formação adequada para o atendimento especializado e para as classes regulares (BRASIL, 1996).

Em 1999, na Guatemala, foi celebrada a Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência, aprovada no Brasil pelo Decreto Legislativo nº 198/2001, e promulgada pelo Decreto nº 3.956/2001. A convenção tem por objetivo prevenir e eliminar todas as formas de discriminação contra as pessoas com deficiência e propiciar a sua plena integração à so-

cidade (BRASIL, 2001, Art. II), impossibilitando qualquer diferenciação com base na deficiência. No preâmbulo do texto, os Estados-Partes reafirmam que as pessoas com deficiência

têm os mesmos direitos humanos e liberdades fundamentais que outras pessoas e que estes direitos, inclusive o direito de não ser submetidas a discriminação com base na deficiência, emanam da dignidade e da igualdade que são inerentes a todo ser humano. (BRASIL, 2001)

Em janeiro de 2008, o MEC publicou a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva, que define como público-alvo da educação especial os estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação. O objetivo da política é promover o acesso, a participação e a aprendizagem desses estudantes nas escolas regulares, orientando os sistemas de ensino a proporcionarem respostas às suas necessidades educacionais por meio da garantia de:

acesso ao ensino regular, com participação, aprendizagem e continuidade nos níveis mais elevados do ensino; transversalidade da modalidade de educação especial desde a educação infantil até a educação superior; oferta do atendimento educacional especializado; formação de professores para o atendimento educacional especializado e demais profissionais da educação para a inclusão; participação da família e da comunidade; acessibilidade arquitetônica, nos transportes, nos mobiliários, nas comunicações e informação; e articulação intersetorial na implementação das políticas públicas. (BRASIL, 2008, p. 14)

De forma a possibilitar a implementação da oferta do atendimento educacional especializado na rede pública ou nas instituições conveniadas com atuação exclusiva na modalidade, o Decreto nº 6.571/2008, permitiu a dupla contagem das matrículas daqueles estudantes da modalidade

da educação especial inscritos concomitantemente em escolas comuns do ensino regular e no atendimento educacional especializado, para fins de financiamento pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Isso representou grande avanço em relação ao financiamento do atendimento educacional especializado (AEE), uma vez que o mecanismo anterior, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) considerava apenas as matrículas em estabelecimentos de ensino público regular.

No mesmo ano de 2008, alcançou-se uma das principais conquistas da última década na defesa dos direitos das pessoas com deficiência. O Decreto Legislativo nº 186/2008, introduziu, no ordenamento jurídico brasileiro, a Convenção sobre o Direito das Pessoas com Deficiência da Organização das Nações Unidas (ONU), com *status* de emenda constitucional, nos termos do art. 5º, § 3º, da Constituição Federal. Para assegurar sua plena vigência, foi editado, pelo Poder Executivo, o Decreto nº 6.949/2009, que promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo (BRASIL, 2009). Registre-se que o texto da convenção incorpora diversas demandas advogadas pelos movimentos representativos das pessoas com deficiência, a exemplo da compreensão da deficiência como uma questão social; o princípio da não discriminação em razão de deficiência; e o direito à educação e ao trabalho em igualdade de condições, sem que a adoção de medidas que possibilitem o acesso sejam vistas como discriminatórias.

A convenção da ONU reafirma o direito à educação das pessoas com deficiência, assegurando sistema educacional inclusivo em todos os níveis e o aprendizado ao longo de toda a vida, com vistas ao máximo desenvolvimento possível das habilidades físicas e intelectuais da pessoa com deficiência. A Convenção assegura, ainda, que as pessoas com deficiência

não sejam excluídas do sistema educacional geral sob alegação de deficiência, que tenham acesso ao ensino primário e secundário em igualdade de condições com as demais pessoas e que sejam adotadas medidas de apoio e adaptações de acordo com as necessidades individuais de cada uma, de forma a facilitar o aprendizado e a permanência na escola.

Para Mantoan, além de “orientar uma nova agenda na educação nacional e internacional que fundamenta a formulação de políticas públicas na perspectiva inclusiva” (MANTOAN, 2015, p. 43),

esse documento internacional acolhe o conceito de discriminação preconizado pela Convenção da Guatemala e avança ao determinar que o direito da pessoa com deficiência à educação somente se efetiva em um sistema educacional inclusivo. Tal afirmativa dirime qualquer dúvida sobre a admissibilidade de um sistema educacional paralelo, organizado com base na condição de deficiência. (MANTOAN, 2015, p. 42)

Corroborando os dispositivos constitucionais, a Lei Brasileira de Inclusão de Pessoa com Deficiência (LBI) – Estatuto da Pessoa com Deficiência, Lei nº 13.146/2015, constitui um marco na promoção e na garantia dos direitos e da dignidade das pessoas com deficiência. Na área educacional, além de um sistema inclusivo em todos os níveis e modalidades da educação, são também asseguradas práticas pedagógicas inclusivas, formação e disponibilização de professores para o atendimento educacional especializado, oferta do ensino da Libras, do Sistema Braille e do uso de recursos de tecnologia assistiva, profissionais de apoio escolar, entre outros, de forma a aprimorar os sistemas educacionais e as condições de acesso, permanência, participação e aprendizagem das pessoas com deficiência (BRASIL, 2015).

Todos esses marcos internacionais e nacionais serviram como referenciais para a construção da política educacional inclusiva que se traduz na meta 4 do Plano Nacional de Educação (PNE). Muito embora a LBI

tenha sido editada após o Plano Nacional de Educação 2014-2024, aprovado pela Lei nº 13.005/2014 (BRASIL, 2014), seu longo processo de tramitação no Congresso Nacional deu margem a inúmeras discussões que influenciaram os debates do PNE e muitas das diretrizes da LBI, no que tange ao direito à educação das pessoas com deficiência, encontram-se contempladas na meta 4.

Inclusão na educação brasileira

Embora a deficiência manifeste uma das facetas mais igualitárias da existência humana, visto que pode atingir qualquer pessoa, independente de faixa etária, gênero, raça, cor ou condição social, as pessoas com deficiência sempre sofreram algum tipo de desrespeito ou preconceito ao longo da história, sendo vistas como seres com potencial intelectual e/ou físico reduzido e cidadãos de segunda classe.

Muito embora a deficiência possa ocorrer em qualquer fase da vida humana, há maior prevalência em pessoas com idade avançada.

Por essa razão, a comunidade das pessoas com deficiência costuma denominar a maioria normal de 'pessoas temporariamente não deficientes. Contudo, apesar de fazer parte da condição humana, a deficiência ainda é vista como anormalidade, degradação, como algo estranho à vida, cuja ocorrência interfere em todas as esferas de interação social e leva à assunção de comportamentos sociais que trazem sérias implicações éticas e morais à formação da identidade individual e coletiva das pessoas com deficiência. (BRASIL, 2010, p. 4)

O movimento das pessoas com deficiência surgiu no Brasil na década de 1970, ganhando força e visibilidade nos anos 1980, com o surgimento das associações de deficientes em oposição às entidades para deficientes, que se caracterizavam por um extenso histórico de benemerência. Ainda na década de 1980, a instalação da Assembleia Nacional Constituinte e

as discussões empreendidas no seu âmbito foram fundamentais para dar visibilidade à realidade das pessoas com deficiência no Brasil, entre as quais se destacavam “a omissão do Estado e a prevalência das atitudes sociais caritativas para que esse segmento populacional pudesse sobreviver minimamente” (BRASIL, 2010, p. 6).

Sem dúvida, a Constituição Federal de 1988 representa um marco na visibilidade sociopolítica das pessoas com deficiência no Brasil. A partir dos comandos constitucionais, nos últimos vinte anos foi aprovada uma legislação considerada de vanguarda no cenário internacional, pois fornece instrumental jurídico para que se concretize a inclusão social desse expressivo segmento populacional brasileiro. (BRASIL, 2010, p. 7-8)

Muito embora legislações anteriores previssem a matrícula compulsória para as pessoas com deficiência capazes de se integrarem ao sistema regular de ensino, foi a partir da LDB que as escolas da rede regular começaram a matricular esses alunos nas classes comuns, dando início a uma série de questionamentos e discussões sobre o tema da inclusão.

Para Garcia e Michels (2011), na década de 1990, a orientação da política de educação especial era a da integração das pessoas com deficiência ao ensino regular, dentro da sua capacidade. A partir de 1991, houve a incorporação de conceitos e ações referentes à ideia de inclusão, o que, contudo, não tornou o espaço educacional mais democrático. Segundo as autoras, se ao longo do século XX a educação especial brasileira foi estruturada em poucas instituições públicas e em uma rede paralela de instituições privadas, que desenvolveram o seu trabalho em regime de convênios e parcerias com as secretarias de educação de estados e municípios, no início do século XXI “a política de educação especial assume uma perspectiva inclusiva, estabelece uma relação mais definida com a educação básica e inicia um processo de proposições com a educação superior” (GARCIA; MICHELS, 2011, p. 114), com vistas à expansão do

atendimento às pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação.

Os anos finais da primeira década dos anos 2000 foram decisivos para uma mudança de curso nas diretrizes da política para a educação especial no Brasil. A Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (BRASIL, 2008) e a Resolução CNE/CEB nº 4/2009, admitem o AEE como parte integrante do processo educacional das pessoas com deficiência, a ser desenvolvido em todos os níveis, etapas e modalidades de ensino, tendo por função complementar ou suplementar a formação dos alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, por meio da disponibilização de serviços, recursos de acessibilidade e estratégias que eliminem as barreiras que se interpõem à sua plena participação na sociedade e ao desenvolvimento de sua aprendizagem (BRASIL, 2009b).

Em 2010, segundo o Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), encontravam-se fora da escola 17,5% da população de 4 a 17 anos – 190.501 crianças e adolescentes – que não conseguiam ou tinham grande dificuldade para enxergar, ouvir, caminhar ou subir degraus, ou ainda possuíam alguma deficiência mental ou intelectual permanente que limitava suas atividades cotidianas, indicando que a universalização do acesso à escolarização compulsória por parte desses cidadãos, estabelecida pela meta 4 do PNE, ainda era um objetivo longe de ser alcançado (CRUZ; MONTEIRO, 2016).

A meta 4 do PNE

Assim como as demais metas do PNE 2014-2024, a meta 4, que trata da universalização do acesso à educação básica e ao AEE para a população de 4 a 17 anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, traz, na efetivação de suas estratégias,

grandes desafios para a organização dos sistemas de ensino. Tal meta está assim enunciada:

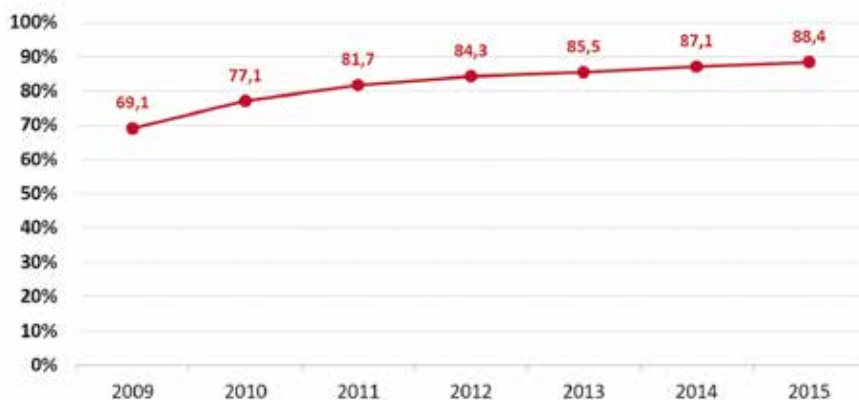
Meta 4: universalizar, para a população de quatro a dezessete anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados. (BRASIL, 2014)

A diretriz da política educacional brasileira é a da inclusão dos alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação no sistema regular de ensino, e assim o é no PNE, muito embora a discussão acerca da oferta do AEE preferencialmente na escola regular ainda não esteja totalmente equacionada. No que tange à forma de oferta do AEE, segundo Vinente e Duarte,

a intensa mobilização dos diversos segmentos da sociedade quanto à manutenção ou extinção das instituições que ofertavam os serviços de Educação Especial garantiu uma correlação de forças, na qual é enfraquecida a concepção de inclusão total adotada pelo MEC para implementação da política de Educação Especial. (VINENTE; DUARTE, 2015, p. 139)

É possível verificar o reflexo dessa diretriz inclusiva da política educacional no crescimento significativo das matrículas da educação especial nas classes comuns da escola regular nos últimos anos, conforme gráfico a seguir:

Gráfico 1 – Percentual de matrículas de alunos de 4 a 17 anos de idade com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação em classes comuns da educação básica –2009-2015



Fonte: Censo da Educação Básica.

De acordo com os dados, o percentual de matrículas da população com deficiência em classes comuns aumentou 19,3 pontos percentuais entre 2009 e 2015. Porém, de acordo com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), que coletou e tratou os dados, “é preciso ponderar que os dados não esclarecem se esses alunos tiveram acesso a AEE, salas de recursos multifuncionais ou outros serviços especializados, considerando suas necessidades individuais” (INEP, 2016, p. 113).

Se o acesso dos estudantes com necessidades educacionais especiais às classes comuns do ensino regular pode ser verificado, a falta de dados completos que possibilitem um correto diagnóstico da situação da educação especial, por sua vez, não nos permite discutir a qualidade da ampliação do ingresso desses estudantes no sistema regular de ensino, tampouco a forma como a escolarização dessa população vem sendo implementada. Há uma carência de dados qualitativos que permitam avaliar a efetividade da política inclusiva, visto que não se pode prescindir da qualidade no processo educativo (EDUCAÇÃO..., 2016; VINENTE, DUARTE,

2015; INEP, 2016). Acerca deste aspecto, assim pronunciou-se o movimento Todos pela Educação quando da publicação de seu Anuário da Educação Básica de 2016:

Vale ressaltar que, no caminho para o cumprimento da meta do PNE, há um obstáculo fundamental a ser superado. Os dados disponíveis atualmente não são suficientes para o monitoramento dessa meta. As pesquisas populacionais, domiciliares e escolares oficiais não utilizam definições técnicas compatíveis entre si. Dessa forma, não é conhecido o universo da população cujo atendimento deve ser monitorado. (CRUZ; MONTEIRO, 2016, p. 42)

A insuficiência de dados para o monitoramento adequado das estratégias na meta 4 nos leva a focalizar o enunciado propriamente dito para responder algumas questões cruciais. Quem são os estudantes público-alvo da educação especial, quais suas necessidades educacionais e como estão sendo atendidos pelos sistemas são as perguntas-chave para a universalização da educação de qualidade para essa população. Essa é a verdadeira meta 4 do PNE: universalizar com qualidade.

Os dados do Censo Escolar do Inep de 2015 indicam o quantitativo de matrículas da educação básica na faixa etária obrigatória e que parcela os estudantes da educação especial representam nesse universo.

Tabela 1 – Alunos de 4 a 17 anos matriculados na educação básica

Categoria administrativa	Privadas	Públicas	Privadas + Públicas
Alunos sem necessidades especiais	6.938.412	37.857.479	44.795.891
Alunos com altas habilidades ou superdotação	1.966	19.145	21.111

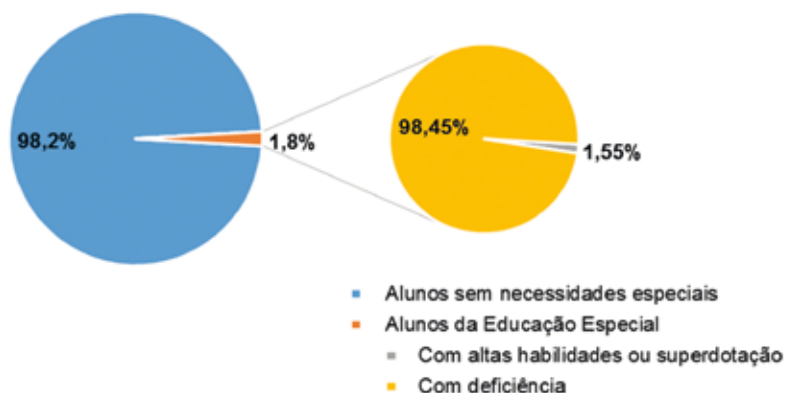
Categoria administrativa	Privadas	Públicas	Privadas + Públicas
Alunos com deficiência	125.064	964.947	1.090.011
TOTAL	7.065.442	38.841.571	45.907.013

Fonte: Censo Escolar 2015.

Elaborada pela autora.

Assim, se em 2010 as matrículas na educação especial totalizavam 897.116, em 2015, de acordo com o Censo Escolar, contam-se 1.111.122 estudantes na modalidade ou 2,42% do total de alunos da educação básica na faixa etária obrigatória. As matrículas concentram-se na escola pública – 984.092 contra 127.030 matrículas nas escolas privadas. Note-se, também, que a imensa maioria dos estudantes da educação especial é constituída por pessoas com deficiência.

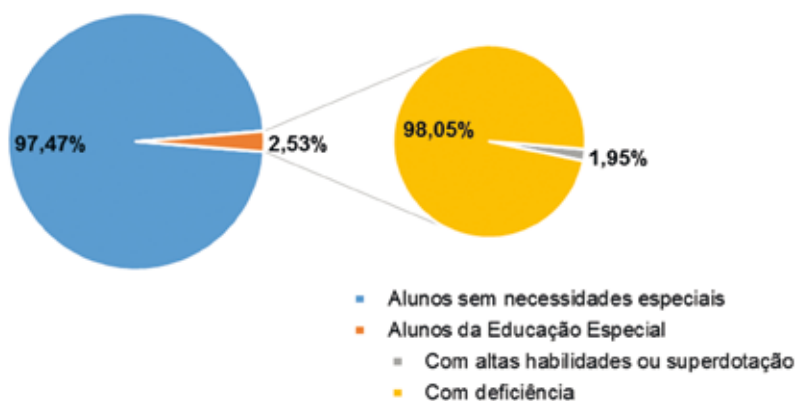
Figura 1 – Quantitativo de alunos de 4 a 17 anos matriculados em escolas privadas



Fonte: Censo Escolar 2015.

Elaborada pela autora.

Figura 2 – Quantitativo de alunos de 4 a 17 anos matriculados em escolas públicas



Fonte: Censo Escolar 2015.

Elaborado pela autora.

Com base nos microdados do Censo Escolar, traçamos o seguinte quadro em relação aos estudantes da educação especial matriculados atualmente na educação básica:

Tabela 2 – Alunos de 4 a 17 anos matriculados na educação básica

Categoria administrativa	Privadas	Públicas	Privadas + Públicas
Alunos sem necessidades especiais	6.938.412	37.857.479	44.795.891
Alunos com altas habilidades ou superdotação	1.966	19.145	21.111
Alunos com deficiência	125.064	964.947	1.090.011
Alunos por tipo de deficiência: (1)			
<i>Cegueira</i>	1.046	6.364	7.410
<i>Baixa visão</i>	5.852	74.192	80.044
<i>Surdez</i>	3.227	24.597	27.824

Categoria administrativa	Privadas	Públicas	Privadas + Públicas
<i>Deficiência auditiva</i>	4.476	35.217	39.693
<i>Surdocegueira</i>	47	402	449
<i>Deficiência física</i>	21.164	118.139	139.303
<i>Deficiência intelectual</i>	90.153	679.865	770.018
<i>Deficiência múltipla</i>	15.380	55.744	71.124
<i>Autismo infantil</i>	13.360	53.170	66.530
<i>Síndrome de Asperger</i>	2.169	9.292	11.461
<i>Síndrome de Rett</i>	311	1.939	2.250
<i>Transtorno Desintegrativo da Infância</i>	3.291	43.770	47.061
TOTAL	7.065.442	38.841.571	45.907.013

Fonte: Censo Escolar 2015.

Elaborada pela autora.

(1) Um mesmo aluno pode constar no quantitativo de mais de um tipo de deficiência.

Os dados acima nos oferecem uma pequena noção do universo das deficiências atendidas nos sistemas educacionais brasileiros. Contudo, não há informações sobre as dificuldades, em termos pedagógicos e de infraestrutura de atendimento, que esses alunos encontram para acesso e permanência na escola. Nos casos dos estudantes com altas habilidades ou superdotação, nenhuma diferenciação é feita, ou seja, não há elementos que permitam uma análise mais detalhada desse grupo.

A meta 4 e suas estratégias convergem para as diretrizes traçadas pela Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência para a área da educação e, conseqüentemente, para a LBI, como: a implantação de salas de recursos multifuncionais para o AEE, conforme necessidade identificada de cada aluno (4.4); formação de professores especializados para o AEE e para as salas de ensino regular (4.3, 4.5, 4.16); oferta de educação bilíngue – na Língua Brasileira de Sinais (Libras) e na modalidade escrita da língua portuguesa para estudantes surdos e com deficiência auditiva, bem

como a adoção do sistema Braille de leitura para cegos e surdo-cegos (4.7); ampliação das equipes de profissionais de apoio ou auxiliares, tradutores, intérpretes e professores de Libras (4.13), dentre outras.

Chamamos a atenção para duas estratégias da meta 4 que são fundamentais ao alcance da própria meta em si e para o desenvolvimento das demais estratégias, quais sejam as estratégias 4.14 e 4.15.

A estratégia 4.14, a única da meta com prazo intermediário, estabelece que sejam definidos, no segundo ano de vigência do PNE, indicadores de qualidade e política de avaliação e supervisão para o funcionamento de instituições públicas e privadas que prestam atendimento a alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação. Em cumprimento a essa estratégia, o MEC editou a Portaria nº 243/2016, que estabelece critérios para o funcionamento, a avaliação e a supervisão das instituições que prestam o AEE.

A portaria atende em parte o disposto na estratégia, uma vez que se restringe a estabelecer critérios e requisitos para o funcionamento e avaliação das instituições que prestam o AEE nos sistemas educacionais. Esses critérios são importantes para estabelecer parâmetros mínimos de funcionamento dos estabelecimentos que prestam o AEE; o estabelecimento de indicadores de qualidade, porém, é muito mais complexo, uma vez que a própria definição de qualidade do atendimento educacional envolve variáveis que vão além de infraestrutura, pessoal, recursos materiais e questões procedimentais, cerne da referida norma.

Há, ainda, confusão entre atendimento escolar e AEE. A estratégia se refere às instituições que prestam atendimento ao público da educação especial como um todo, ou seja, atendimento escolar no sentido amplo e não apenas como AEE, que é somente parte do processo de escolarização desses estudantes. O AEE não pode ser entendido como totalidade da

escolarização do aluno da educação especial, sob pena de se comprometer a verdadeira inclusão desse aluno no sistema regular de ensino.

A finalidade do AEE está bem estabelecida no Decreto nº 7.611/2011 (BRASIL, 2011) e na Resolução nº 4/2009 (BRASIL, 2009b), da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, que deixam clara sua função complementar ou suplementar à formação do aluno, por meio da disponibilização de serviços, recursos de acessibilidade e estratégias que possibilitem sua plena participação na sociedade e o máximo desenvolvimento de suas potencialidades.

A estratégia 4.15 estabelece que o MEC busque, junto aos órgãos de pesquisa, demografia e estatística, a obtenção de informações detalhadas sobre o perfil das pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação na faixa de 0 a 17 anos de idade.

Esses dados são essenciais para o atingimento da meta. A questão não é simplesmente universalizar o acesso à educação básica, mas assegurar a essas pessoas o direito à aprendizagem, segundo suas peculiaridades, cidadãos que são, com o mesmo direito à educação de qualidade que os demais.

O quantitativo de alunos da educação especial frente ao universo de alunos da educação básica é bastante pequeno, conforme demonstramos anteriormente. Porém, trata-se de um público que requer atenção individualizada. Mesmo dentro de cada tipo de deficiência, existem gradações de comprometimento físico e intelectual (leve, moderado e severo) e cada atendimento deve ser avaliado caso a caso. Assim, para que haja a inclusão no sistema regular com a efetiva escolarização desse público, é necessário conhecer suas especificidades, de forma a atendê-lo adequadamente.

Considerações finais

Apesar de a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência assegurar, em seu artigo 24, que “as pessoas com deficiência não sejam excluídas do sistema educacional geral sob alegação de deficiência”, a legislação educacional brasileira nunca prescindiu da atuação das instituições especializadas e o PNE 2014-2024 não fugiu à regra, mantendo a dúvida sobre o lócus de aprendizagem desses sujeitos, uma vez que a manutenção do termo “preferencialmente” não define a escola como o único espaço social em que esse aprendizado deva ocorrer. Em um sistema educacional de fato inclusivo não cabe tal ambiguidade.

O grande mérito deste PNE é buscar assegurar a qualidade da educação oferecida às pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, de forma a proporcionar o adequado atendimento às necessidades dessa parcela da população e o maior desenvolvimento possível de suas potencialidades e habilidades físicas e intelectuais.

Para tal, é imprescindível que se conheça a fundo a clientela da educação especial. Nesse sentido, a Portaria nº 243/2016, publicada pelo MEC, é um primeiro passo. É preciso também efetivar a estratégia 4.15, pois apenas a partir de informações detalhadas do perfil desses alunos conseguiremos, de fato, aferir o cumprimento da meta 4. A qualidade da educação desses cidadãos somente pode ser verificada a partir dos resultados que a oferta da modalidade da educação especial traz para sua efetiva escolarização e participação plena na sociedade.

Sob a ótica de uma educação especial no contexto de um sistema educacional inclusivo, Mantoan (2002), apresenta a seguinte reflexão:

O que define o especial da educação não é a dicotomização e a fragmentação dos sistemas escolares em modalidades diferentes, mas

a capacidade de a escola atender às diferenças nas salas de aula, sem discriminar, sem trabalhar à parte com alguns, sem estabelecer regras específicas para se planejar, para aprender, para avaliar (currículos, atividades, avaliação da aprendizagem especiais).

O especial da educação tem a ver com a inclusão total, incondicional de todos os alunos às escolas de seu bairro, como cita Salamanca, e que ultrapassa o âmbito dos alunos com deficiência, englobando-os, sem dúvida. Este especial da educação não é requerido apenas para a inserção de alunos com deficiência, mas para que possamos reverter uma situação vergonhosa da escola brasileira, hoje, marcada pelo fracasso e pela evasão de uma parte significativa dos seus alunos. Em outras palavras, este especial qualifica as escolas que são capazes de incluir os alunos excluídos, indistintamente, descendo os problemas relativos à inserção total dos alunos com deficiência e focando o que realmente produz essa situação lamentável de nossas escolas. (...)

É certo que os alunos com deficiência constituem uma grande preocupação para os educadores inclusivos, mas todos sabemos que maioria dos alunos que fracassam na escola são crianças que não vêm do ensino especial, mas que possivelmente acabarão nele! (...)

Em uma palavra, mudam as escolas e não mais os alunos!

Referências

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. *Parecer da Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição 347-A, de 2009, da Sra. Rita Camata, que “altera a redação do inciso III do art. 208 da Constituição Federal” (garante acesso à educação especializada para portadores de deficiência sem imposição de limite de faixa etária e nível de instrução, preferencialmente na rede regular de ensino)*. Aprovado em 17 ago. 2010. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=DCD9BEE69C9262AB7DC3B3AE8E7C0BB4.proposicoesWeb1?codteor=789248&filename=Parecer-PEC34709-13-07-2010>. Acesso em: 2 fev. 2017.

BRASIL. *Decreto nº 3.956, de 8 de outubro de 2001*. Promulga a Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/decreto/2001/D3956.htm>. Acesso em: 2 fev. 2017.

_____. *Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009*. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6949.htm>. Acesso em: 2 fev. 2017.

_____. *Decreto nº 7.611, de 17 de novembro de 2011*. Dispõe sobre a educação especial, o atendimento educacional especializado e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7611.htm>. Acesso em: 2 fev. 2017.

_____. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 2 fev. 2017.

_____. *Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>. Acesso em: 2 fev. 2017.

_____. *Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015*. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Lei/L13146.htm>. Acesso em: 2 fev. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. *Resolução nº 4, de 2 de outubro de 2009b*. Institui Diretrizes Operacionais para o Atendimento Educacional Especializado na Educação Básica, modalidade Educação Especial. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/rceb004_09.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2017.

_____. Secretaria de Educação Especial. *Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva*. 7 jan. 2008. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/politicaeduc ESPECIAL.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2017.

CONFERÊNCIA MUNDIAL DE EDUCAÇÃO ESPECIAL, 1994, Salamanca, Espanha. *Declaração de Salamanca sobre Princípios, Políticas e Práticas na Área das Necessidades Educativas Especiais*. Paris: Unesco, 1994. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/salamanca.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2017.

CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE EDUCAÇÃO PARA TODOS, 1990, Jomtien, Tailândia. *Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem*. Paris: Unesco, 1990. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000862/086291por.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2017.

CRUZ, Priscila; MONTEIRO, Luciano (org.). *Anuário Brasileiro da Educação Básica*: 2016. São Paulo: Todos pela Educação; Moderna, 2016. Disponível em: <<http://www.moderna.com.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A808A825504C11A01550D626BD50F82>>. Acesso em: 2 fev. 2017.

EDUCAÇÃO Especial/Inclusiva. *Observatório do PNE*. [2016?]. Disponível em: <<http://www.observatoriodopne.org.br/metas-pne/4-educacao-especial-inclusiva>>. Acesso em: 2 fev. 2017.

GARCIA, R. M. C.; MICHELS, M.H. A política de educação especial no Brasil: 1991-2011, uma análise da produção do GT15, Educação Especial da Anped. *Revista Brasileira de Educação Especial*, Marília, v. 17, p. 105-124, maio/ago. 2011.

INEP. *Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014-2016*. Brasília: Inep, 2016.

MANTOAN, M. T. E. *A educação especial no Brasil: da exclusão à inclusão escolar*. Campinas: Leped/Unicamp, 2002. Disponível em: <<http://www.lite.fe.unicamp.br/cursos/nt/ta1.3.htm>>. Acesso em: 2 fev. 2017.

_____. *Inclusão escolar: o que é? por quê? como fazer*. São Paulo: Summus, 2015.

VINENTE, S.; DUARTE, M. O Plano Nacional de Educação (2014-2024) e a garantia de um sistema educacional inclusivo: possibilidade ou utopia? *Olh@res*, Guarulhos, v. 3, n. 2, p. 133-151, nov. 2015. Disponível em: <<http://www.olhares.unifesp.br/index.php/olhares/article/view/421/161>>. Acesso em: 2 fev. 2017.

ZARDO, S. P. *Direito à educação: a inclusão de alunos com deficiência no ensino médio e a organização dos sistemas de ensino*. 2012. 378 f. Tese (Doutorado em Educação) – UnB, Brasília, 2012. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/12582/1/2012_Sinara-PollomZardo.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2017.

A meta 9 do PNE e a alfabetização de jovens e adultos: a persistência do passado, o olhar para o presente, o desafio futuro

Jefferson Ricardo Ferreira Chaves²⁵

Introdução – a meta 9 do PNE e o clássico objetivo de erradicação do analfabetismo

A alfabetização, que compreende a habilidade de ler, escrever e fazer contas, constitui fundamento para o desenvolvimento de capacidades cognitivas mais amplas, como o pensamento analítico, e é essencial para acessar domínios específicos do conhecimento. Mais do que isso, as habilidades proporcionadas pela alfabetização são relevantes em variados contextos de vida, desde a educação para o trabalho até a interação social e com as autoridades governamentais para a utilização de serviços públicos (OCDE, 2016). Diferentes domínios da cidadania são, portanto, adquiridos por meio da alfabetização. Entretanto, o Brasil se defronta com uma realidade pungente: 12,9 milhões de analfabetos com 15 ou mais anos de idade, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2015, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

.....
25 Consultor legislativo da Câmara dos Deputados com atuação na área XV (educação, cultura e desporto).

Costumeiro, habitual, arraigado, firmemente estabelecido por longa convivência.²⁶ São essas as acepções da palavra “clássico” que justificam adjetivar o persistente objetivo da sociedade brasileira de pôr fim ao analfabetismo.

Em 5 de outubro de 1988, dispunha o texto constitucional em sua redação original:

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do poder público que conduzam à:

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. (grifo nosso)

Ainda em remissão à Constituição, o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) havia estabelecido, em 1988, que:

Art. 60. Nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, o poder público desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com a aplicação de, pelo menos, cinquenta por cento dos recursos a que se refere o art. 212 da Constituição, *para eliminar o analfabetismo* e universalizar o ensino fundamental. (grifo nosso)

Desde antes da Lei nº 10.172/2001, que estabeleceu o Plano Nacional de Educação (PNE) 2001-2010, a Lei Maior estatuiu como um dos

.....
26 Consulta efetuada ao verbete “clássico” nos dicionários eletrônicos Aurélio e Houaiss em 3/1/2017.

principais objetivos dos planos educacionais da nação a necessidade de se erradicar o analfabetismo.

Quase trinta anos após a promulgação da Constituição de 1988 e já no segundo PNE (2014-2024) sob a forma de lei (Lei nº 13.005/2014),²⁷ continuamos com o velho (ou melhor, o clássico) desafio de erradicar o analfabetismo.

Logo no primeiro inciso do art. 214 da Constituição está expresso que a articulação empreendida pelo plano nacional deve incluir, entre outros objetivos, a erradicação do analfabetismo. Não são todas as metas do PNE 2014-2024 que estão consignadas expressamente no texto constitucional. A título de exemplo, a obrigação de estabelecer meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto, assunto tratado na meta 20, que dispõe sobre o financiamento da educação, embora tenha sido objeto de longos debates durante a tramitação do plano no Congresso Nacional, passou a constar da Lei Fundamental somente após a Emenda Constitucional nº 59/2009.

Por estar expressa na Constituição Federal, a meta 9 do PNE 2014-2024, a qual dispõe sobre a alfabetização das pessoas com 15 anos de idade ou mais, possui um caráter prioritário, o que nos permite considerá-la uma “meta constitucional” e, por conseguinte, dada a prevalência desses ditames, nenhum plano educacional pode prescindir de considerar a erradicação do analfabetismo como diretriz. Não por acaso a Lei nº 13.005/2014 explicita como diretriz do PNE, já no primeiro inciso do segundo artigo, a premência de erradicação do analfabetismo.

.....
27 Em 1962, em cumprimento ao estabelecido na Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1961, o Conselho Federal de Educação elaborou um Plano Nacional de Educação, todavia não foi aprovado na forma de lei. Para mais informações sobre a história do PNE, sugerimos consultar o artigo de Paulo Sena Martins (2014).

Passemos agora ao enunciado da 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% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional.

A utilização do termo “erradicar o analfabetismo” é criticada por uma parte dos especialistas (FERRARO, 2009; SUPERAÇÃO..., 2011) pelo fato de que a diretriz estaria equivocada ao atacar o analfabetismo como uma doença que deveria ser extirpada ou curada de maneira radical. Argumenta-se que o analfabetismo não está no campo do biológico, mas é de natureza social, resultante dos processos de marginalização social tão marcante na realidade brasileira.

Para entender por que o verbo “erradicar” foi inserido na redação do PNE, analisamos a tramitação legislativa do Projeto de Lei nº 8.035/2010, que deu origem à norma legal. Identificamos onze emendas à proposição, com o intuito de substituir “erradicação do analfabetismo” por “universalização da educação”.²⁸ Entretanto, ao relatar a matéria na comissão especial da Câmara, o deputado Angelo Vanhoni manifestou-se a favor de se manter fiel ao texto constitucional, que utiliza o termo “erradicação”. Em que pese a argumentação de alguns estudiosos, a manutenção da redação coerente com o texto constitucional também nos parece adequada. Na verdade, a despeito do termo utilizado, o objetivo é o mesmo, e isso é o que se apresenta relevante.

Quando comparamos a redação original do enunciado da meta 9 no projeto de lei, encaminhado em 20 de dezembro de 2010 à Câmara dos Deputados,²⁹ em conjunto com os substitutivos da Câmara e do Sena-

28 Foram inicialmente apresentadas as emendas nºs 22, 355, 1.529, 2.246, 2.723, 2.893, 715, 994, 1.653, 2.372 e 2.809 ao PL nº 8.035/2010.

29 O projeto de lei em comento, na Câmara dos Deputados, foi indexado como PL nº 8.035/2010, e, no Senado Federal, como PLC nº 103/2012.

do e com o texto promulgado, identificamos que não houve mudanças materiais significativas entre a versão original do Poder Executivo e o PNE vigente, o que evidencia uma certa consonância entre o diagnóstico elaborado pelo Ministério da Educação (MEC) e a discussão engendrada no Congresso Nacional.

Conquanto o conjunto de estratégias tivesse significativa ampliação na Câmara dos Deputados, passando de cinco para onze, não houve discussão relevante sobre a meta 9, notadamente por conta da reduzida mobilização dos atores educacionais em torno da agenda conexa à alfabetização de jovens e adultos durante a tramitação do plano. Como veremos adiante, o escasso debate pode ter sido uma das causas para o descumprimento da não elevação da taxa de alfabetização desse contingente populacional para 93,5% até o final de 2015.

Em face desta contextualização inicial, nos dois capítulos seguintes pretendemos realizar uma breve análise e discussão acerca dos grandes objetivos elencados no enunciado da meta 9 a respeito do analfabetismo absoluto e funcional. Como pano de fundo da nossa argumentação sobre o PNE, reputamos válida a reflexão sobre a alfabetização e nossos desafios do passado, presente e futuro.

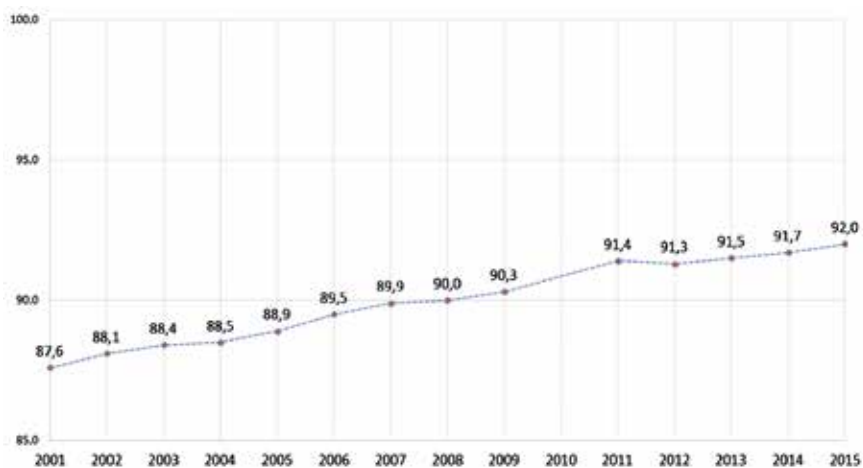
Elevar a taxa absoluta de alfabetização – o desafio do passado

O conceito de alfabetização evoluiu ao longo do tempo, de modo que não há consenso acerca da sua definição. As diferenças podem ser explicadas conforme o contexto linguístico e cultural em que essa conceituação é utilizada. Em diversas línguas europeias, a palavra “alfabetização” diz respeito ao processo de familiarização com o alfabeto e com a codificação e decodificação de palavras e textos. Em outros idiomas, como o mandarim, a palavra “alfabetizado” está associada à condição de ser letrado, acostumado com a literatura e, de modo geral, de ser escolarizado (UNESCO, 2014, p. 22).

Para efeito de análise, neste artigo, analfabetismo absoluto diz respeito à incapacidade de ler e escrever. Os dados oficiais sobre essa condição são obtidos por meio da pergunta direta “sabe ler e escrever?”,³⁰ realizada pelo entrevistador do IBGE em seus instrumentos de coleta.

Com base nesse contexto, a meta 9 do PNE 2014-2024 estatui o desafio de elevar, até o final de 2015, a taxa de alfabetização para 93,5% ou, dito de outro modo, reduzir o analfabetismo absoluto para 6,5% da população de 15 anos ou mais. Para conhecer o andamento desse objetivo, vejamos como se comporta a taxa de alfabetização do público-alvo na série histórica 2001-2015 (gráfico 1):

Gráfico 1 – Taxa de alfabetização de pessoas de 15 anos ou mais de idade – 2001-2015 (%)



Fonte: IBGE/PNAD.

Não houve pesquisa em 2010.

Elaborado pelo autor.

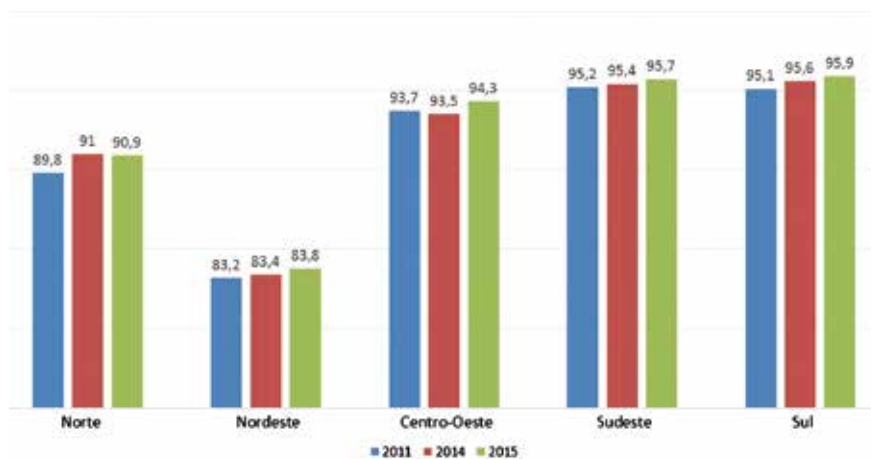
30 Informação extraída de consulta aos instrumentos de coleta das PNADs 2014 e 2015, disponíveis nos metadados das referidas pesquisas no portal eletrônico do IBGE.

De acordo com o gráfico 1, ao final de 2015, o Brasil apresentava taxa de alfabetização de 92% para a população de 15 anos ou mais de idade (o que correspondia a 12,9 milhões de analfabetos), ao passo que, nos termos do PNE, já deveria ter alcançado a meta parcial de alfabetização de 93,5% para esse mesmo grupo populacional (percentual que representava cerca de 10,5 milhões de brasileiros que não sabem ler nem escrever). A diferença de 1,5 ponto percentual (p.p.) pode parecer pequena, mas, em termos absolutos, representa 2,4 milhões de pessoas. Chama-nos a atenção, portanto, o estabelecimento de objetivo tão desafiador em curto espaço temporal.

Destacamos, mais uma vez, que o texto do PNE encaminhado em 2010 à Câmara dos Deputados já continha a meta de aumentar a taxa de alfabetização para 93,5% até o final de 2015. Na série histórica 2001-2015 (gráfico 1), o crescimento médio anual da referida taxa é inferior a 0,5 p.p. Mesmo que o plano tivesse sido aprovado ao longo de 2011, para o cumprimento do objetivo, a elevação média da taxa de alfabetização deveria ter sido superior à média de toda a série histórica, o que evidencia um certo grau de inexecutabilidade do objetivo proposto no projeto inicial pelo Ministério da Educação, bem como na lei sancionada em junho de 2014.

Outro campo de análise é o modo como se distribui o analfabetismo nas regiões do país. A exemplo do que ocorre com outros indicadores sociais, a desigualdade inter-regional resta clara. Para evidenciar essa afirmação, o gráfico 2 a seguir compara a taxa de alfabetização da população no ano de 2011 (durante a tramitação do PNE), 2014 (sanção do PNE) e 2015 (dado mais recente), de acordo com sua distribuição nas regiões brasileiras.

Gráfico 2 – Taxa de alfabetização por regiões – 2011, 2014-2015 (%)



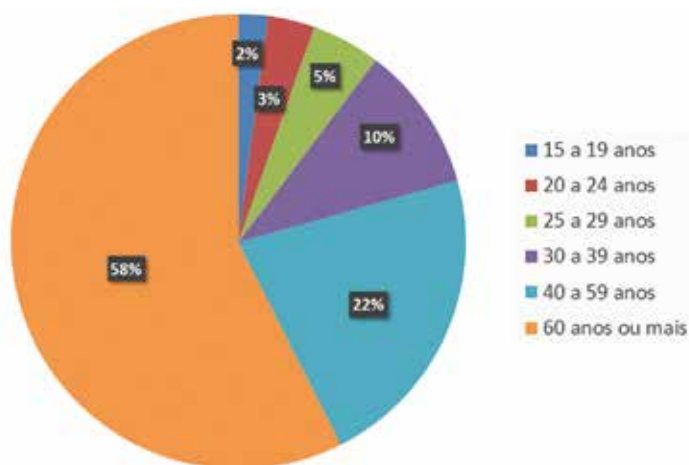
Fonte: IBGE/PNAD.
Elaborado pelo autor.

Admitindo como norteadora a taxa de alfabetização de 93,5% em 2015, o gráfico 2 demonstra que as regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul cumpriram a meta parcial. Já em 2011, essas três regiões haviam realizado o objetivo. O Nordeste, ainda que tenha evoluído em suas taxas de alfabetização em velocidade superior às das demais regiões, está distante da consecução do objetivo, com 9,7 pontos percentuais aquém da meta parcial. Mediante cruzamento de dados, efetuado com base na PNAD 2015, é possível verificar que a região Nordeste possuía, ao final desse ano, 7.019.568 habitantes acima de 15 anos de idade sem alfabetização, ao passo que, se a meta parcial fosse atingida (não estamos tratando da universalização da alfabetização), ao final de 2015, haveria 2.816.493 analfabetos na região.

Além de ser um fenômeno circunscrito regionalmente, elevada desigualdade também se apresenta se compararmos as faixas etárias: 58% da totalidade da população não alfabetizada possui mais de 60 anos. O gráfico 3 permite-nos concluir que o analfabetismo absoluto está bastante concentrado na população acima de 40 anos de idade, representando 80% do total. A faixa etária que ainda abrange parte da população em idade de

escolarização obrigatória alcança 2%. Essa informação pode ser interpretada sob dois aspectos: por um lado, as políticas de universalização do ensino fundamental têm logrado sucesso ao fornecer a uma parcela da população um instrumental de competências ligadas à alfabetização; por outro lado, a delimitação em faixas etárias mais elevadas mostra que, durante nossa história, faltaram elementos para assegurar a educação básica obrigatória a uma significativa parcela da população.

Gráfico 3 – Representação do total de pessoas não alfabetizadas por faixa etária – 2015



Fonte: IBGE/PNAD.
Elaborado pelo autor.

Além de o analfabetismo absoluto no Brasil estar concentrado nas pessoas que possuem mais de 40 anos de idade, ao desagregarmos a população urbana e rural, esta possui taxa de alfabetização bastante inferior àquela. Tomando por referência o ano de 2014, o percentual de analfabetismo na zona urbana é de 6,3% e na rural, 20,1%, diferença de quase 14 pontos percentuais.

Das estratégias enumeradas na meta 9 que dispõem sobre alfabetização, a 9.4 propugna pela criação de benefício adicional no programa nacional de transferência de renda para jovens e adultos que frequentarem cursos de alfabetização. Trata-se de uma iniciativa válida. Consoante cruzamento de dados realizado por Costanzi e Fagundes (2010, p. 252), cerca de 51% do total de famílias beneficiadas pelo programa Bolsa Família são da região Nordeste. Diferentemente do que ocorre em outras regiões, como Sudeste e Centro-Oeste, em que o percentual de domicílios urbanos beneficiários do referido programa supera 80%, no Nordeste esse percentual cai para 62,2%, de modo que 37,8% dos beneficiários estão na zona rural. Como evidenciado até agora, os habitantes das regiões Norte e Nordeste e notadamente das áreas rurais possuem as taxas mais baixas de alfabetização. Temos, portanto, um perfil de beneficiários que se encaixa no público-alvo das políticas de alfabetização, razão pela qual essas políticas públicas podem obter avanços ao se vincularem às de distribuição de renda.

De modo congruente com o que preconiza o PNE, tramita na Câmara dos Deputados o PL nº 1.839/2007,³¹ de autoria do deputado Edigar Mão Branca, que altera a Lei nº 10.836/2004, a qual dispõe sobre o Bolsa Família, para instituir benefício variável destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza, que tenham em sua composição analfabeto com 15 anos ou mais de idade frequentando programa de alfabetização.

A proposição referida tramita apensada a outra matéria, o PL nº 1.579/2007, da deputada Jusmari Oliveira, que versa sobre a proteção a adolescentes gestantes no âmbito das famílias beneficiadas pelo Bolsa Família. Atualmente, a iniciativa principal aguarda designação de relator na Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) e na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

.....
31 O referido PL tramita em conjunto com os seguintes apensados: PL nº 6.312/2009; PL nº 1.528/2011; PL nº 6.509/2009 e PL nº 6.881/2010.

O PL nº 1.839/2007, evidencia uma praxe no Poder Legislativo: a tramitação conjunta de matérias. Como a quantidade de projetos em tramitação é grande, algumas proposições se perdem em um cipoal de iniciativas legislativas que possuem poucas chances de se tornar leis. No entanto, a apensação de projetos³² a proposta de teor semelhante nem sempre se mostra acertada, como nos parece no caso em tela. A proposição principal se dedica a instituir benefício adicional para adolescentes gestantes, porém foram apensadas a esse PL diversas outras iniciativas que alteram a legislação regente do Bolsa Família, causando dispersão de propostas defendidas e dificultando sua análise e a mobilização da população para defender, neste caso, ações governamentais com vistas a mitigar o analfabetismo.

No que tange às recentes políticas de alfabetização empreendidas pelo governo federal, destaca-se o programa Brasil Alfabetizado (PBA). Criado em 2003 com a meta de alfabetizar 20 milhões de pessoas em 4 anos e mantido até hoje, o programa direciona recursos por meio de convênios com municípios que apresentam elevada taxa de analfabetismo. O intuito de ampliar a oferta de salas de alfabetização no país em diversas regiões, sobretudo no Nordeste, é ponto positivo. Inicialmente, o PBA contou com a participação de muitos educadores populares e ONGs. Em 2004, o programa foi reformulado para diminuir a participação dessas organizações e aumentar a participação de estados e municípios. Em nova revisão ocorrida em 2007, os educadores passaram a ser prioritariamente professores da educação básica das redes públicas. A partir daquele ano, os municípios beneficiados deveriam elaborar um plano para a continuidade dos estudos dos alfabetizandos, mediante oferta de um plano Educação para Jovens e Adultos (EJA), o que guarda pertinência com a estratégia 9.3 do PNE (BRASIL, 2016a, p. 46).

.....
32 Apensar projetos de lei significa fazê-los tramitar em conjunto. Propostas semelhantes são apensadas ao projeto mais antigo. O relator dá um parecer único, mas precisa se pronunciar sobre todos. Quando aprova mais de um projeto apensado, o relator faz um substitutivo ao projeto original. O relator pode também recomendar a aprovação de um projeto apensado e a rejeição dos demais.

As diversas alterações pelas quais tem passado o PBA denotam um planejamento inadequado de suas ações. A título de exemplo, somente a partir de 2011 tornou-se obrigatório o preenchimento de um relatório da situação final dos alfabetizandos como requisito para adesão ao ciclo seguinte do programa. A partir desses relatórios, é possível verificar que a taxa média de alfabetização do PBA, no período compreendido entre os ciclos de 2008 a 2013, atingiu 49%, o que se mostrou insuficiente diante dos recursos investidos e do número de analfabetos quando o programa foi lançado em 2003 (14,9 milhões), confrontado com o estoque existente em 2015 (12,9 milhões), evidenciando que o programa não cumpriu as expectativas geradas em sua formulação (BRASIL, 2016a, p. 47).

Embora represente iniciativa relevante, notadamente quanto ao público-alvo do programa e o alcance, haja vista os resultados demonstrados até hoje, o PBA se assemelhou a outras experiências nacionais e internacionais de alfabetização em massa. As campanhas que apelam para a alfabetização de um grande contingente de pessoas, em um primeiro momento, podem sensibilizar a sociedade e mobilizá-la, mas, com poucas exceções, não produzem resultados duradouros e efetivos. Isso porque a assimilação da leitura, da escrita e do cálculo não ocorre em um período breve de aprendizagem, uma vez que sua consolidação demanda oportunidades para a continuidade dos estudos. Ainda mais difícil é motivar o ingresso e a permanência de pessoas que vivem múltiplos processos de marginalização econômica e sociocultural no sistema escolar, resultando em altos índices de abandono dos programas direcionados aos jovens e adultos (IRELAND, 2008, p. 32).

Na sociedade hipercomplexa³³ de hoje, o conhecimento dos códigos, das letras e dos números é apenas uma das aprendizagens necessárias ao exercício da cidadania. O conceito de alfabetização tem sido ampliado para considerar alfabetizada aquela pessoa que incorpora e faz uso da escrita em variados contextos de vida. Na verdade, quando nos referimos

.....
33 Expressão em referência ao pensamento de Marcelo Neves (2012; 2013).

ao analfabetismo absoluto, estamos tratando de uma meta voltada para o passado, para superar uma histórica dívida social. Se olharmos para o presente, um conceito a ser trabalhado – e objeto da próxima seção – é o de alfabetização funcional.

Alfabetização funcional – o desafio do presente

Utilizado inicialmente na década de 30 do século passado nos Estados Unidos com o intuito de indicar a capacidade de leitura e entendimento para a realização de tarefas militares, o termo “alfabetização funcional” foi difundido pela Unesco a partir de 1978. A iniciativa desse órgão das Nações Unidas pretendeu ampliar o conceito de alfabetização para não limitá-lo ao seu nível mais elementar (ler e escrever enunciados simples), passando a abrigar tipos diversos de habilidades, de acordo com as necessidades impostas pelos contextos econômicos, políticos e socioculturais (RIBEIRO, 1997, p. 147).

Na definição recorrente, pessoa funcionalmente alfabetizada é a que consegue participar de todas as atividades em que a alfabetização é necessária para o funcionamento eficaz do seu grupo e de sua comunidade, e também para permitir que ele ou ela continue a usar a leitura, a escrita e os cálculos para o próprio desenvolvimento e para o de sua comunidade (UNESCO, 2014, p. 23). Não basta que uma pessoa saiba ler, escrever e contar; é preciso que ela entenda o que está lendo e escrevendo, realize associações e utilize as ferramentas de cálculo para facilitar sua vida.

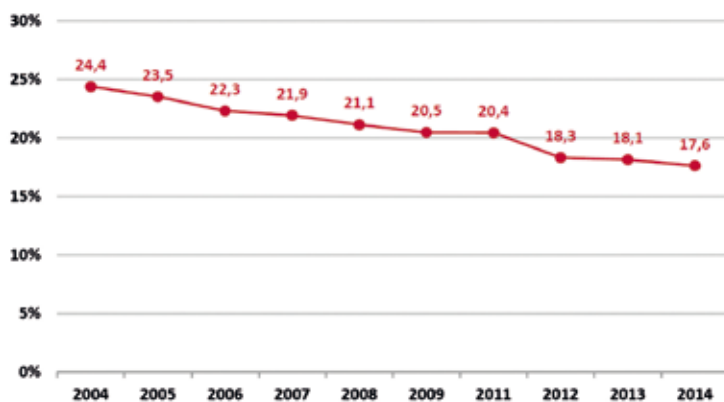
Ante essa contextualização inicial acerca da alfabetização funcional, importa esclarecer que a meta 9 do PNE contempla “reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional”. Atentemo-nos para o fato de que reduzir a taxa de analfabetismo funcional implica, por sua vez, aumentar o número de alfabetizados funcionais.

Para acompanhar o cumprimento do objetivo referente à redução em 50% da taxa de analfabetismo funcional, o IBGE e o Inep possuem parâmetros

diferentes. Enquanto aquele considera não alfabetizada funcionalmente a pessoa que não completou quatro anos de estudo no ensino fundamental, o Inep classifica para a mesma variável as que não completaram cinco anos de escolaridade. Em face das alterações promovidas pela Lei nº 11.114/2005, e pela Lei nº 11.274/2006, o ingresso no ensino fundamental passou a ocorrer não mais a partir dos 7 anos de idade, mas a partir dos 6, e sua duração passou de 8 para 9 anos. Dessa forma, os cinco anos de escolaridade escolhidos pelo Inep correspondem aos anos iniciais dessa etapa da educação básica, que é organizada em duas partes pelos sistemas de ensino.

Tomando como referencial os cinco anos de estudo e a taxa de analfabetismo funcional registrada na PNAD 2012 de 18,3% da população,³⁴ a meta para 2024 é reduzi-la à metade, portanto, 9,2%. Vejamos a evolução desse indicador no gráfico 4, considerando a série histórica de 2004 a 2014:

Gráfico 4 – Taxa de analfabetismo funcional de pessoas de 15 anos ou mais de idade – 2004-2014 (%)



Fonte: INEP, 2016, p. 223.

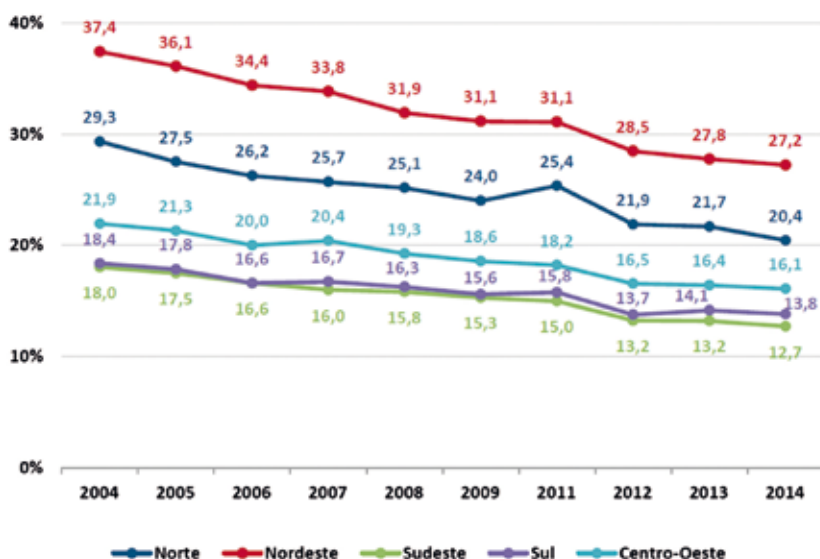
Não houve pesquisa em 2010.

34 De acordo com o art. 4º da Lei do PNE 2014-2024, a PNAD de 2012 era a referência mais atualizada, razão pela qual se tornou o parâmetro inicial.

Nos dez anos compreendidos entre 2004 e 2014, houve uma queda de 6,8 p.p. na taxa de analfabetismo funcional, passando de 24,4% para 17,6% (gráfico 4). Utilizando como linha de base a taxa referente ao ano de 2012 (18,3%), para o cumprimento da meta em 2024, é necessário reduzi-la em 8,4 p.p., um desafio significativo, se considerarmos o comportamento desse indicador na série histórica estudada.

A distribuição do analfabetismo funcional novamente se mostra desigual quando observamos as regiões administrativas. Conforme o gráfico 5, ainda que tenha a redução mais significativa da série temporal, o Nordeste permanece mais distante do objetivo. Sudeste, Sul e Centro-Oeste, com taxas respectivas de 12,7%, 13,8% e 16,1%, estão abaixo da média nacional, mas ainda distantes do objetivo previsto no plano.

Gráfico 5 – Taxa de analfabetismo funcional de pessoas de 15 anos ou mais de idade por região administrativa (%) – 2004-2014



Fonte: INEP, 2016, p. 224.
 Não houve pesquisa em 2010.

Discussão relevante atinente à alfabetização funcional é o fato de que mensurar o tempo de escolaridade, apesar de facilitar a análise estatística, não é o parâmetro ideal para avaliar se uma pessoa consegue aplicar os conhecimentos de leitura, escrita e cálculo para seu desenvolvimento em comunidade.

Muitos países – a exemplo do Brasil, que simplifica a definição ao contabilizar quatro ou cinco anos de estudo – continuam a usar os métodos tradicionais para estimar a alfabetização funcional. As formas de avaliação mais modernas estão focadas em estabelecer graus de alfabetização e se distanciar da dicotomia alfabetização/analfabetismo para se aproximar de um *continuum*, com vistas a permitir um foco mais aprimorado para os programas (RICHMOND; ROBINSON; SACHS-ISRAEL, 2009, p. 8). Em face desse desafio, a estratégia 9.6 do PNE avança ao destacar a necessidade de se “realizar avaliação, por meio de exames específicos, que permita aferir o grau de alfabetização de jovens e adultos com mais de 15 (quinze) anos de idade”.

Um índice que reputamos apropriado para se mensurar o alfabetismo funcional é o Indicador de Alfabetismo Funcional (Inaf). Desenvolvido pelo Instituto Paulo Montenegro em parceria com a Ação Educativa desde 2001, o Inaf é resultado de testes cognitivos e questionários de contextualização demográfica, mediante amostragem estratificada de modo proporcional à população brasileira, para elaborar uma escala evolutiva compreendendo desde o nível analfabeto até o proficiente. De acordo com esse indicador, são considerados analfabetos funcionais os que obtiveram a classificação analfabeto ou rudimentar. A tabela 1 a seguir estabelece os níveis de evolução da alfabetização de acordo com esse indicador.

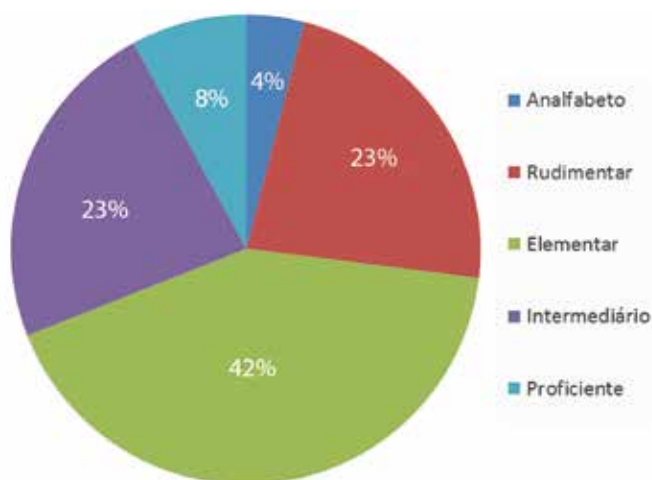
Tabela 1 – Escala de proficiência do Inaf – 2016

ANALFABETOS FUNCIONAIS	Analfabeto (pontuação entre 0 e 50)	Não consegue realizar tarefas simples que envolvem a leitura de palavras e frases, ainda que uma parcela consiga ler números familiares (números de telefone, preços, etc.).
	Rudimentar (pontuação entre 50 e 95)	Localiza uma ou mais informações explícitas em textos muito simples (calendários, cartazes informativos); compara, lê e escreve números familiares (horários, preços, telefone), identificando o maior/menor valor; resolve problemas simples do cotidiano envolvendo operações matemáticas elementares (com ou sem uso da calculadora) ou estabelecendo relações entre grandezas e unidades de medida; reconhece sinais de pontuação (vírgula, exclamação, interrogação, etc.).
FUNCIONALMENTE ALFABETIZADOS	Elementar (pontuação entre 95 e 119)	Seleciona uma ou mais unidades de informação em textos diversos de extensão média realizando pequenas inferências; resolve problemas envolvendo operações básicas com números da ordem do milhar, que exigem certo grau de planejamento e controle (total de uma compra, troco, valor de prestações sem juros); compara ou relaciona informações numéricas ou textuais expressas em gráficos ou tabelas simples; reconhece significado de representação gráfica de direção e/ou sentido de uma grandeza (valores negativos, valores anteriores ou abaixo daquele tomado como referência).
	Intermediário (pontuação entre 119 e 137)	Localiza informação expressa de forma literal em textos diversos (jornalístico e/ou científico) realizando pequenas inferências; resolve problemas envolvendo operações matemáticas mais complexas (cálculo de porcentagens e proporções) da ordem dos milhões; interpreta e elabora síntese de textos diversos (narrativos, jornalísticos, científicos), a partir do reconhecimento de evidências e argumentos e confrontando a moral da história com sua própria opinião ou senso comum; reconhece o efeito de sentido ou estético de escolhas lexicais ou sintáticas, de figuras de linguagem ou sinais de pontuação.
	Proficiente (pontuação maior que 137)	Elabora textos de maior complexidade (mensagem, descrição, exposição ou argumentação) com base em elementos de um contexto dado e opina sobre o posicionamento ou estilo do autor do texto; interpreta tabelas e gráficos envolvendo mais de duas variáveis, compreendendo elementos que caracterizam certos modos de representação de informação quantitativa, reconhecendo efeitos de sentido (ênfases, distorções, tendências, projeções); resolve situações-problema relativas a tarefas de contextos diversos, que envolvem diversas etapas de planejamento, controle e elaboração, que exigem retomada de resultados parciais e o uso de inferências.

Fonte: LIMA; RIBEIRO; CATELLI JR., 2016, p. 5.

Na pesquisa realizada em 2015, 27% da população brasileira foi considerada analfabeta funcional, ao passo que apenas 8% obteve o grau proficiente. Ao todo, somando o percentual que obteve a classificação de elementar, intermediário e proficiente, ou seja, a população funcionalmente alfabetizada, atinge-se 73%. O gráfico 6 ilustra a distribuição da população pesquisada por grupos:

Gráfico 6 – Distribuição da população pesquisada por grupo de analfabetismo no Inaf – 2016



Fonte: LIMA; RIBEIRO; CATELLI JR., 2016, p. 7.
Elaborado pelo autor.

Evidencia-se um fenômeno interessante se compararmos a evolução dos níveis de alfabetismo funcional no Inaf de 2001-2002 e no de 2015 com base nas faixas etárias. É possível verificar aumento de alfabetizados funcionais na população de 35 a 49 anos e de 50 a 64 anos. De acordo com a tabela 2, as faixas etárias mencionadas tiveram as majorações mais significativas, com 20 e 18 p.p. de crescimento, respectivamente. São necessárias mais investigações para compreender essa significativa mudança, que pode estar relacionada à educação informal.

Tabela 2 – Evolução dos níveis de alfabetismo da população de 15 a 64 anos no Inaf por faixas etárias – 2001-2015 (%)

Níveis	15 a 24 anos		25 a 34 anos		35 a 49 anos		50 a 64 anos	
	2001-2002	2015	2001-2002	2015	2001-2002	2015	2001-2002	2015
Analfabetos funcionais	22,0	17,0	33,0	20,0	46,0	26,0	66,0	48,0
Funcionalmente alfabetizados	78,0	83,0	67,0	80,0	54,0	74,0	34,0	52,0

Fonte: ANUÁRIO..., 2016, p. 89.

Os resultados do Inaf mostram que o desafio do presente não pode ser restringido à alfabetização. O fato de o percentual de respondentes classificados como proficientes ter atingido somente 8% da população indica que avanços nesse indicador dependem de melhoria na qualidade da educação.

Com base no mesmo indicador, destacamos uma relação direta entre condição de alfabetismo e ocupação no mercado de trabalho entre os jovens de 15 a 24 anos. Enquanto os considerados no nível pleno de alfabetização se concentram nos setores de serviços de transporte, comunicação, saúde e educação, os de nível básico atuam prioritariamente no comércio. Os jovens considerados analfabetos funcionais estão concentrados na agricultura, construção e serviços domésticos.

Das doze estratégias presentes na meta 9 do PNE 2014-2024, sete dispõem diretamente sobre a Educação de Jovens e Adultos (EJA), seja por meio da articulação com as ações de alfabetização, seja mediante incentivo a essa modalidade de educação. Isso ocorre porque as políticas de alfabetização de adultos são mais efetivas à medida que são coordenadas com a continuidade dos estudos, além de ser um compromisso dos países signatários do Marco de Ação de Belém (UNESCO, 2010).

De acordo com o art. 37 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), a modalidade da educação destinada aos que não tiveram acesso, na idade

própria, ao ensino fundamental ou à continuidade de estudos neste e no ensino médio é a EJA. Em verdade, esse é propriamente um direito fundamental estatuído na Constituição, uma vez que o dever do Estado com a educação se efetiva mediante a garantia de oferta gratuita de educação básica para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria (art. 208, I, CF/1988).

Não há como abordar a temática da EJA sem mencionar nossa tragédia social em termos educacionais. Pelos dados da PNAD 2014, mais de 78 milhões de pessoas com idade igual ou superior a 18 anos não completaram o ensino médio e, desse total, 58 milhões não possuem o ensino fundamental. Além do mais, 14,8 milhões declararam não ter concluído sequer um ano de estudo. Todas essas informações nos indicam um grande público com potencial de frequentar a EJA (tabela 3).

Tabela 3 – Público potencial da EJA – 2014

Região	População total	População total com 18 anos de idade ou mais	Público EJA (1)	% Público EJA no total de pessoas com 18 anos de idade ou mais	Escolaridade média em anos de estudo do público de EJA
Norte	17.284.768	11.414.097	6.217.706	54,5%	4,35
Nordeste	56.269.744	39.617.523	23.717.962	59,9%	3,73
Sudeste	85.291.301	64.560.977	30.800.078	47,7%	4,92
Sul	29.077.184	22.002.214	11.728.897	53,3%	4,98
Centro-Oeste	15.267.855	11.101.222	5.644.927	50,8%	4,82
Brasil	203.190.852	148.696.033	78.109.570	52,5%	4,36

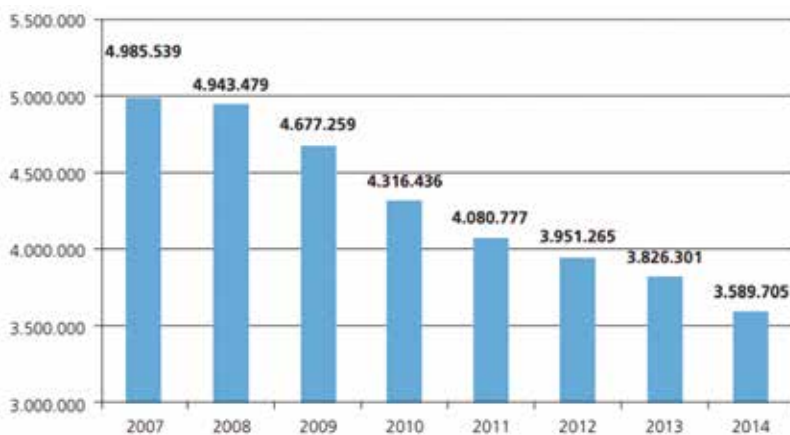
Fonte: NACIF et al., 2016, p. 101.

(1) Público EJA é o conjunto de pessoas com 18 anos ou mais de idade que alcançou no máximo o ensino médio incompleto e está fora da escola.

A tabela 3 mostra números impressionantes: mais de 78 milhões de brasileiros não completaram o ensino médio, ou seja, a educação básica obrigatória. Nesse campo, os problemas são recorrentes. Pessoas com baixa escolaridade dificultam a formação das novas gerações, uma vez que a

correlação entre a baixa escolarização dos pais e a dos filhos é alta, o que alimenta um círculo perversamente vicioso, ainda mais se considerarmos a persistente queda nas matrículas em EJA (gráfico 7) ano após ano (NACIF et al., 2016, p. 97).

Gráfico 7 – Matrículas em EJA – 2007-2014



Fonte: NACIF et al., 2016, p. 102.

As evidências sugerem que a EJA não se mostra atrativa e muito menos efetiva para seu público-alvo. Uma boa notícia é que o próprio PNE mostra caminhos possíveis e viáveis. A meta 9 do PNE compreende diversas estratégias que tomam por base a EJA para tentar mitigar a recorrente exclusão de faixas etárias e grupos sociais do direito à educação.

As estratégias da meta 9 que envolvem a oferta de EJA perpassam o diagnóstico dos jovens e adultos que não completaram a escolarização básica para identificar a demanda ativa, ou seja, os que desejam efetivamente participar de turmas dessa modalidade (9.2); o atendimento ao estudante de EJA com programas suplementares de transporte, alimentação e saúde (9.7); a oferta às pessoas privadas de liberdade (9.8); o apoio aos projetos inovadores que visem a atender demandas específicas dos alunos

(9.9); promover a compatibilização da jornada de trabalho e de estudos por meio de incentivos aos empregadores (9.10); implementar capacitação tecnológica para pessoas com deficiência (9.11) e tomar em consideração as especificidades das pessoas idosas nas políticas públicas de EJA (9.12).

A inclusão da EJA como modalidade sujeita a financiamento do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), em que pese ter gerado uma esperança inicial de expansão da modalidade, não surtiu os efeitos esperados ao longo desses anos de vigência do fundo. Pelo contrário, a diminuição de matrículas pode estar ligada à redução da oferta de turmas, o que possivelmente esteja relacionado ao baixo fator de ponderação (0,8) e ao tratamento não isonômico entre a EJA e o ensino regular.³⁵ Nesse contexto, Carvalho (2014, p. 651) defende não somente a isonomia dos fatores de ponderação do Fundeb para EJA com os das outras etapas, mas também novas formas de estímulo financeiro para o crescimento da oferta e das matrículas dessa modalidade de ensino.

Tramita na Câmara dos Deputados o PL nº 2.721/2015, de autoria do deputado Damião Feliciano, que altera o § 1º do art. 37 da LDB, para estabelecer a oferta sistemática de EJA em, no mínimo, dois turnos: matutino e noturno ou vespertino e noturno. Na justificação do projeto, o parlamentar argumenta que a queda do número de matrículas naquela modalidade ocorre porque não há aulas ministradas no turno em que parte do público-alvo pode frequentá-las ou até por desconhecimento de informações básicas, como o período letivo e o horário de aulas. A proposição obteve parecer pela aprovação na Comissão de Educação e aguarda votação de parecer pela constitucionalidade e juridicidade na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

.....
35 Para uma abordagem mais detalhada sobre os fatores de ponderação da EJA e sobre o financiamento da educação por meio de fundos contábeis, sugerimos a leitura de, Marcello Pagliosa Carvalho (2014) e Paulo de Sena Martins (2011).

Trata-se de matéria relevante, porque a oferta de EJA ocorre quase que totalmente no período noturno, retirando a oportunidade de os trabalhadores em jornada noturna estudarem em outro período. Também devemos reconhecer que moradores de áreas de risco social, com elevados índices de violência, não se sentem seguros para frequentar as aulas no período noturno. Além do mais, adultos com mais idade – inclusive aposentados – também poderiam se beneficiar com a oferta dessas turmas, visto que dispõem de mais tempo livre para estudar durante o dia.

A dinâmica econômico-populacional brasileira tem sido marcada por um aumento da expectativa de vida e menores taxas de fecundidade, o que vem provocando mudanças na estrutura etária ao longo de algumas décadas, favorecendo a ampliação da parcela da população que está em idade economicamente ativa e reduzindo a razão de dependência demográfica. Esses dois fatores caracterizam o que a literatura denomina bônus demográfico, “situação especial, ao longo da transição demográfica, que, se devidamente aproveitada, pode favorecer o desenvolvimento econômico” (ALVES et al., 2010, p. 9).

O período de bônus demográfico brasileiro, com alguma variação na literatura, compreende cinquenta anos (de 2000 a 2050). A combinação demográfica estabelece que o quinquênio entre 2020 e 2025 é considerado o que possui a maior janela de oportunidade. Acreditamos que este é o desafio do presente. Para além da dívida educacional e do direito fundamental à educação, uma população com maior escolaridade pode elevar a produtividade e, por consequência, aumentar a renda e o desenvolvimento nacional. Em se tratando de gastos sociais, o investimento em educação possui o maior multiplicador entre os demais agregados, de modo que, “ao gastar R\$ 1,00 em educação pública, o PIB aumentará em R\$ 1,85, pelo simples processo de multiplicação da renda que esta atividade propicia” (GASTOS..., 2011, p. 10).

A discussão empreendida até agora nos permite considerar a alta probabilidade de que as metas atinentes à erradicação do analfabetismo absoluto e à redução do analfabetismo funcional da população acima de 15 anos não serão cumpridas, o que perpetua a tragédia social brasileira. Aumentar a escolaridade da população, dotar os cidadãos de competências em leitura, escrita e cálculo são apenas os desafios do presente. O que o futuro (muito próximo, por sinal) nos reserva em termos de alfabetização?

Considerações finais – o que o futuro (próximo) anuncia?

A alfabetização tem o potencial de aumentar a capacidade das pessoas para atuar na busca de sua liberdade. Jovens e adultos com dificuldade em operações com números, leitura e escrita mostram-se mais vulneráveis à pobreza, à exclusão social, ao desemprego, aos problemas de saúde, às mudanças demográficas, à migração e aos impactos de desastres naturais e provocados pelo homem (SEN, 2010; UNESCO, 2014).

Pelo histórico excludente e segregador, e pela dificuldade em praticar a prioridade consignada nos textos legais para com a educação, a sociedade brasileira, passados mais de quinze anos do século XXI, tem desafios que perpassam todo o espectro cronológico – passado, presente e futuro.

Oriundos da agenda educacional não cumprida no passado, persistem 12,9 milhões de pessoas que declaram não saber ler nem escrever. O presente nos bate à porta no momento em que, pelo critério do IBGE, mais de 27 milhões de pessoas não são alfabetizadas funcionalmente, mais de 81 milhões de pessoas com mais de 18 anos não completaram o ensino médio e, desse total, 58 milhões nem sequer possuem o ensino fundamental. O futuro já nos cobra outras competências ligadas à alfabetização, como a capacitação para o uso das novas tecnologias da informação e comunicação. A incapacidade de interagir com máquinas é considerada uma espécie de analfabetismo digital.

Em termos educacionais, nossa sociedade passa por mudanças que exigem preocupação. Em estudo sobre a economia americana, Beaudry, Green e Sand (2013) mostram que, desde 2000, a parcela de empregos que demanda alta qualificação tem decrescido. Como resultado, trabalhadores de nível superior estão se deslocando para os empregos que demandam menos habilidades cognitivas, restringindo ainda mais o espaço no mercado de trabalho daqueles menos qualificados/menos escolarizados.

Frey e Osborne (2013) demonstraram que 47% dos empregos existentes nos Estados Unidos estão sujeitos à automação. Os autores argumentam que o atual passo da revolução informacional é a “supercomputadorização”. Mudanças significativas estão por vir. Trabalhadores em transportes e logística, em conjunto com o suporte administrativo dessas atividades, serão provavelmente substituídos pelo capital computadorizado, uma vez que carros automatizados estão em desenvolvimento e os custos de sensores para veículos de grande porte estão em considerável redução. Algoritmos ligados ao *big data*³⁶ estão rapidamente acessando domínios associados à guarda e à recuperação de informações, abrindo possibilidades para a eliminação de profissões administrativas.

A multinacional alemã Adidas apresentou em setembro de 2016 um tênis inteiramente produzido por robôs. Trata-se de relevante avanço tecnológico, pois a fabricação de tênis envolve algumas habilidades que até então eram realizadas somente por mãos humanas. A engenharia robótica tem desenvolvido sensores que permitem uma aguçada destreza, a ponto de permitir que robôs realizem uma miríade de tarefas manuais não rotineiras.

Caminhamos ou já chegamos ao futuro? Ainda que a tecnologia não destrua os empregos, certamente irá impor drásticas adaptações à força de trabalho. A alfabetização para o futuro deve trabalhar com a interação entre as novas tecnologias de informação e comunicação. Como amostra

.....
36 *Big data* é o termo que descreve o imenso volume de dados – estruturados e não estruturados – que impactam a vida das pessoas e os negócios no dia a dia.

desse novo cenário, 49% dos anúncios de empregos nos Estados Unidos para ocupar as posições mais bem remuneradas exigem habilidades atinentes à programação de sistemas, o que requer o aprendizado de linguagens computacionais (LIFELONG..., 2017, p. 4). A alfabetização, portanto, é um fenômeno multidimensional que precisa ser trabalhado ao longo da vida, em vertentes cada vez mais complexas.

Com o aumento da automatização, a capacidade de lidar com máquinas se erige como uma demanda premente. Os exemplos brasileiros são abundantes. Citamos alguns: o sistema bancário nacional é notavelmente marcado pela automação, diversos serviços governamentais são prestados pela internet. Como exemplo prático do que se discute aqui, desde 2014, a cidade de Campinas (SP) não mais possui cobradores no sistema de transporte público.

Em vista dos desafios que se colocam nesse cenário de três tempos, cabem algumas considerações acerca do cumprimento da meta 9 do PNE. Há vasta literatura nacional e internacional acerca das dificuldades de motivar o ingresso e a permanência de jovens e adultos, principalmente os que vivenciam processos de marginalização econômica e social, nos programas de alfabetização. As políticas de alfabetização e de ampliação da escolaridade dos adultos devem se articular com as demais políticas públicas de inclusão social e de desenvolvimento local, com o objetivo de aprimorar oportunidades de qualificação profissional, fruição cultural e participação cidadã para diminuir a evasão escolar (IRELAND, 2008, p. 32).

Programas de alfabetização que se concentram demasiadamente em características escolares, pautados por relações hierárquicas e assimétricas, também vêm apresentando pouca eficácia. Os programas e materiais didáticos não podem se basear na educação de crianças, mas devem considerar que adultos já possuem vasta bagagem cultural, razão pela qual as iniciativas devem ser norteadas por diversos âmbitos de convivência.

Ponto interessante ressaltado por Maria Cecília de Magalhães Mollica (SUPERAÇÃO..., 2011) é o fato de que, a despeito de haver correlação entre o aumento da escolaridade formal e o alcance de melhores patamares na sociedade, existem diversos relatos de pessoas cujos saberes acumulados, não ligados à educação formal, são suficientes para o seu modo de vida. De fato, é simplório tratar a educação como panaceia, e, se as pessoas estão satisfeitas com os saberes acumulados, não pode o Estado obrigá-las a se alfabetizar ou a frequentar a EJA. É preciso, entretanto, que o poder público assegure a todos os cidadãos (pois esse é o termo utilizado pela Constituição) o acesso a programas de alfabetização e de EJA. Infelizmente, não é o que acontece, pois uma combinação de queda de matrículas, desinteresse na oferta por parte dos sistemas de ensino e baixa demanda por parte da população tem produzido um decréscimo nas matrículas de EJA.

A despeito desse cenário, há caminhos possíveis. A integração da EJA com a educação profissional é uma submodalidade que obteve crescimento e um caminho a ser seguido para ampliar as oportunidades de capacitação e de aprendizado ao longo da vida. De 2012 para 2013, enquanto as demais matrículas em EJA diminuíram, a articulação com a educação profissional teve crescimento de 8,44% e 14,66% no ensino fundamental e médio, respectivamente. Entretanto, a oferta é muito baixa, se comparada à regular. Em 2014, das 1.308.786 matrículas na EJA – ensino médio, apenas 42.875, representando 3,27% do total de vagas, foram integradas à educação profissional (ANUÁRIO..., 2015, p. 91).

Um dos problemas relatados nas avaliações do Programa Brasil Alfabetizado é a dificuldade de se qualificar os educadores para os processos de alfabetização. A criação de uma rede nacional de formação de alfabetizadores pode solucionar essa grande dificuldade do programa. De modo ampliado, devemos pensar em um cadastro nacional de voluntários que poderiam ajudar em inúmeros programas sociais, não somente os ligados à educação, mas também à saúde e ao esporte. Decerto, muitas pessoas

estão dispostas a auxiliar na condução dessas políticas públicas, mas não sabem como e onde podem ajudar. Um programa articulado entre diversos ministérios com essa finalidade será de grande valia.

Quanto às pessoas idosas, é sabido que boa parte delas não está alfabetizada. Os benefícios da seguridade social operacionalizados pelo INSS possuem bastante capilaridade no país, de modo que algumas medidas podem utilizar essa rede para oferecer ao público a oportunidade de se alfabetizar. Inclusive, pode-se aproveitar o momento de recadastramento anual para uma ação de esclarecimento e disseminação de oportunidades educacionais. Mensagens curtas em extratos de benefícios, estimulando a continuidade dos estudos, e campanhas locais também podem surtir bons efeitos.

Destacamos dois projetos de lei que merecem atenção. O PL nº 1.839/2007, do deputado Edigar Mão Branca, que oferece benefício adicional no programa nacional de transferência de renda aos jovens e adultos que frequentarem cursos de alfabetização, em consonância com a estratégia 9.4 do PNE, deveria ser desapensado dos demais para tramitar com maior agilidade. Por sua vez, o PL nº 2.721/2015, do deputado Damião Feliciano, que amplia a oferta de turnos na EJA, também se afigura relevante no intuito de democratizar essa modalidade de ensino.

Por todo o exposto, nota-se a necessidade real e imediata de uma articulação entre os mecanismos utilizados desde o passado no combate ao analfabetismo, os atuais – que tentam encarar o enorme problema do analfabetismo funcional, por si só excludente e segregador – e os futuros, que não podem se furtar ao desafio de entender a alfabetização também como processo de inserção dos cidadãos no mundo tecnológico.

Somente um conjunto de políticas estatais, auxiliadas por uma ampla rede cidadã (que poderia incluir o voluntariado e a participação direta nas discussões sobre o tema), será capaz de dar continuidade a essa luta que, não obstante ser de longa data, não tem prazo para acabar. Não basta dar a cada

cidadão o direito fundamental de ler uma folha de papel; é necessário dar a ele o direito de ler, interpretar e modificar o mundo em que vive.

Referências

ALVES, José Eustáquio Diniz et al. *Estrutura etária, bônus demográfico e população economicamente ativa no Brasil: cenários de longo prazo e suas implicações para o mercado de trabalho*. Brasília: Cepal; Ipea, 2010. (Textos para Discussão Cepal-Ipea; 10).

ANUÁRIO Brasileiro da Educação Básica: 2015. São Paulo: Moderna, 2015. Disponível em: <https://www.todospelaeducacao.org.br//arquivos/biblioteca/anuario_educacao_2015.pdf>. Acesso em: 12 maio 2015.

ANUÁRIO Brasileiro da Educação Básica: 2016. São Paulo: Moderna, 2016. Disponível em: <<http://www.moderna.com.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A808A825504C11A01550D626BD50F82>>. Acesso em: 12 maio 2017.

BEAUDRY, Paul; GREEN, David A.; SAND, Benjamin M. *The great reversal in the demand for skill and cognitive tasks*. Cambridge (MA): National Bureau of Economic Research, 2013. (Working paper; 18901). Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w18901>>. Acesso em: 1 fev. 2017.

BEZERRA et al. A concepção do indicador analfabetismo nas mudanças censitárias no Brasil. *Araucária: Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, ano 17, n. 34, p. 155-174, 2015.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão. *Documento Nacional Preparatório à VI Conferência Internacional de Educação de Adultos (VI Confinte)*. Brasília: MEC/Secad; Goiânia: UFG/Funape, 2016a. Disponível em: <<http://portal.mec>.

gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=10024-confitea-6-secadi&Itemid=30192>. Acesso em: 12 maio 2017.

CARVALHO, Marcelo Pagliosa. O financiamento da EJA no Brasil: repercussões iniciais do Fundeb. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*. v. 30, n. 3, p. 635-655, set./dez. 2014.

CASTRO, Jorge Abrahão de; MODESTO, Lúcia (org.). *Bolsa família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília: Ipea, 2010. Disponível em: <http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_bolsafamilia_vol1.pdf>. Acesso em: 12 maio 2017.

COSTANZI, Rogério Nagamine; FAGUNDES, Flávio. Perfil dos beneficiários do Programa Bolsa Família. In: CASTRO, Jorge Abrahão de; MODESTO, Lúcia (org.). *Bolsa família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília: Ipea, 2010. Disponível em: <http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_bolsafamilia_vol1.pdf>. Acesso em: 12 maio 2017.

FERRARO, Alceu Ravello. *História inacabada do analfabetismo no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2009.

FREY, Carl Benedikt. OSBORNE, Michael A. *The future of employment: how susceptible are jobs to computerisation?* Oxford: Oxford Martin School, University of Oxford, set. 2017. Disponível em: <http://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/academic/The_Future_of_Employment.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2017.

GASTOS com a política social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda. Brasília: Ipea, 2011. (Comunicado do Ipea, 75). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110203_comunicadoipea75.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2017.

IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD): séries históricas e estatísticas*. Disponível em: <http://serieestatisticas.ibge.gov.br/lista_tema.aspx?op=2&no=7>. Acesso em: 8 jan. 2017.

IPEA. *Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014-2016*. Brasília: Inep, 2016.

IRELAND, Timothy (coord.). *Alfabetização de jovens e adultos no Brasil: lições da prática*. Brasília: Unesco, 2008. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001626/162640por.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2016.

LAFFIN, Maria Hermínia Lage Fernandes (org.). *Educação de jovens e adultos e educação na diversidade*. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2011.

_____. (org.). *Educação de jovens, adultos e idosos na diversidade: processos de intervenção na realidade escolar e social*. Florianópolis: Apoio, 2014.

LIFELONG education: special report. *The Economist*. 14 jan. 2017.

LIMA, Ana; RIBEIRO, Vera Masagão; CATELLI JR., Roberto (coord.). *Indicador de Alfabetismo Funcional (Inaf): estudo especial sobre alfabetismo e mundo do trabalho*. São Paulo: Inst. Paulo Montenegro; Ação Educativa, 2016. Disponível em: <http://acaoeducativa.org.br/wp-content/uploads/2016/09/INAFEstudosEspeciais_2016_Letramento_e_Mundo_do_Trabalho.pdf>. Acesso em: 12 maio 2017.

MARTINS, Paulo de Sena. *Fundeb, federalismo e regime de colaboração*. Campinas: Autores Associados, 2011.

_____. A história do PNE e os desafios da nova lei. In: BRASIL. [Plano Nacional de Educação (PNE)]. *Plano Nacional de Educação 2014-2024: Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências*. Brasília: Câmara dos Deputados/Ed. Câmara, 2014.

NACIF, Paulo Gabriel Soledade et al. Educação de jovens e adultos na perspectiva do direito à educação ao longo da vida: caminhos possíveis. In: NACIF, Paulo Gabriel Soledade; QUEIROZ, Arlindo Cavalcanti de. GOMES, Lêda Maria (org.). *Coletânea de textos Confinetea Brasil+6: tema central e oficinas temáticas*. Brasília: MEC/Secad, 2016. p. 96-122. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002446/244672POR.pdf>>. Acesso em: 12 maio 2017.

NEVES, Marcelo. *Entre Hidra e Hércules: princípios e regras constitucionais*. São Paulo: Martins Fontes, 2013.

_____. *Entre Têmis e Leviatã: uma relação difícil*. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Skills Matter: further results from the survey of adult skills*. Paris: OCDE, 2016. (OECD Skills Studies). Disponível em: <<http://www.oecd-ilibrary.org/deliver/8716011e.pdf?itemId=/content/book/9789264258051-en&mimeType=application/pdf>>. Acesso em: 12 maio 2011.

RIBEIRO, Vera Masagão. Alfabetismo funcional: referências conceituais e metodológicas para a pesquisa. *Educação & Sociedade*, ano 18, n. 60, p. 144-158, dez. 1997. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v18n60/v18n60a8.pdf>>. Acesso em: 12 maio 2017.

_____. *Letramento no Brasil: reflexões a partir do Inaf*. São Paulo: Global, 2003.

RICHMOND, Mark; ROBINSON, Clinton; SACHS-ISRAEL, Margarete. *O desafio da alfabetização global: um perfil da alfabetização de jovens e adultos na metade da Década das Nações Unidas para a Alfabetização (2003-2012)*. Brasília: Unesco, 2009. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001631/163170por.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2016.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, Ezequiel Teodoro da (org.). *Alfabetização no Brasil: questões e provocações da atualidade*. Campinas: Autores Assoc., 2007.

SUPERAÇÃO do analfabetismo permanece como meta não alcançada. *dicyt.com*. 25 out. 2011. Disponível em: <<http://www.dicyt.com/noticia/superacao-do-analfabetismo-permanece-como-meta-nao-alcançada>>. Acesso em: 12 dez. 2016.

UNESCO. *Marco de Ação de Belém*. Brasília: Unesco, 2010. Disponível em: <http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/INSTITUTES/UIIL/confintea/pdf/working_documents/Belem%20Framework_Final_ptg.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2016.

_____. *Segundo relatório global sobre aprendizagem e educação de adultos*: Grale. Brasília: Unesco, 2014. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002307/230725por.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2016.

Expansão da educação superior sob os Planos Nacionais da Educação: expectativas, fatos e perspectivas

*Aparecida Andrés*³⁷

Introdução

O dia 25 de junho de 2014 pode ser visto como a data festiva em que a então presidente Dilma Rousseff sancionou, sem vetos, a Lei nº 13.005/2014, que aprova o Plano Nacional de Educação, o PNE II. Encerrada a vigência do primeiro PNE (PNE I), em 31 de dezembro de 2010, o país ficara quase quatro anos a descoberto, descumprindo o mandato constitucional definido em seu art. 214 de ter plano nacional de educação de duração plurianual, com diretrizes, objetivos, metas, estratégias e amplo escopo.

O PNE II (2014/2024) estabelece vinte metas a serem cumpridas ao longo de dez anos, com suas respectivas estratégias. Elas abrangem da educação infantil à educação superior, passando pela gestão educacional, pela formação, pela definição de carreira e remuneração dos professores e incluem dispositivo que assegura 10% do produto interno bruto (PIB) para o financiamento das iniciativas previstas. As metas 12, 13 e 14 referem-se à educação superior.

Este artigo versa sobre a temática focalizada pela meta 12, que preconiza elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa

.....
37 Consultora legislativa da Câmara dos Deputados com atuação na área XV (educação, cultura e desporto).

líquida para 33% da população da faixa de 18 a 24 anos,³⁸ asseguradas a qualidade da oferta e a expansão para, pelo menos, 40% das novas matrículas no segmento público. Tratará da expansão da educação superior, em nível de graduação, ocorrida de 1998 a 2016, aspecto central para a democratização da educação, diretriz orientadora do primeiro e do segundo PNEs e aspecto essencial da meta 12 do PNE II. Parte-se das *expectativas* de crescimento desse nível educacional, levantadas pelo PNE I, cujo diagnóstico de base considera a situação da área em 1998. Passa-se à análise dos principais *fatos* relativos à expansão ocorrida entre 1998 e 2014, e, por fim, discutem-se as *perspectivas* de evolução da educação superior quanto ao que preconiza o PNE II no que se refere à ampliação do acesso e à correção das desigualdades, dimensões fundamentais para a efetiva democratização da educação.

As expectativas

O PNE I apontava, em sua introdução, a necessidade de “renovação e desenvolvimento” da educação superior, dada a pressão dos concluintes do ensino médio, nível de ensino que, segundo o plano, apresentava a “maior taxa de crescimento nos últimos anos”. Tinha em conta, portanto, a demanda pela expansão da educação superior, visando à democratização do ensino, dada a pressão por acesso de um alunado de composição mais ampla que a tradicional, oriundo do nível médio. A preocupação com o crescimento qualificado das universidades federais, em nível de graduação e pós-graduação, se fazia presente, pois essas instituições oferecem educação pública, gratuita e de excelência, reunindo o corpo docente mais titulado e ativo na produção de pesquisa, ciência e tecnologia do país. O crescimento

38 Taxa *bruta* de matrícula é o percentual da população matriculada em determinado nível de ensino, em relação à população total que se encontra na faixa etária recomendada para esse nível; taxa *líquida* é o percentual da população em determinada faixa etária que se encontra matriculada no nível de ensino recomendado para tal faixa; na educação superior é calculada em relação à faixa etária de 18 a 24 anos.

regional desequilibrado das vagas na educação superior nacional, privilegiando as regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste era também apontado. Já era destacada a hegemonia do setor privado na oferta de educação superior de 1994 a 1998, apresentando crescimento de 36%, em detrimento do setor público, com 12% de crescimento nas instituições federais de educação superior (Ifes), 19% nas estaduais e 28% nas municipais.

Além disso, ressaltava-se que as taxas brasileiras de escolarização líquida na graduação eram as piores na América Latina: em 1998, apenas 12% da faixa populacional de 18 a 24 anos era atendida. Assim, a expansão do setor público, orientada e direcionada para favorecer o acesso, a permanência e o proveito educacional sobretudo dos jovens de 18 a 24 anos, tornou-se meta do plano, o que demandaria aporte de recursos financeiros expressivos. Por fim, o PNE I pontuava que tal expansão deveria se fazer sem abrir mão dos “parâmetros de qualidade”.

Os fatos

Serão analisados os indicadores que permitirão avaliar o cumprimento das metas de expansão e democratização constantes do PNE I, como a evolução do número das instituições de educação superior (IES), do número de cursos e vagas de graduação. Em seguida, verificar-se-á a evolução das matrículas, de 1990 a 2015, destacando o desempenho do segmento privado e do segmento federal público, e a diferenciação entre a oferta presencial e a distância. Será também examinada a evolução das taxas de escolarização bruta e líquida na educação superior.

Tentar-se-á aventar hipóteses elucidativas dos achados quantitativos, com ênfase nas políticas públicas implementadas na fase estudada, como o Programa Universidade para Todos (Prouni), o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), o Programa de Expansão da Rede de Educação

Técnica e Tecnológica e o Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni).

E, por fim, buscar-se-á delinear o perfil dos alunos matriculados nas IES e apontar os cursos de graduação mais procurados.

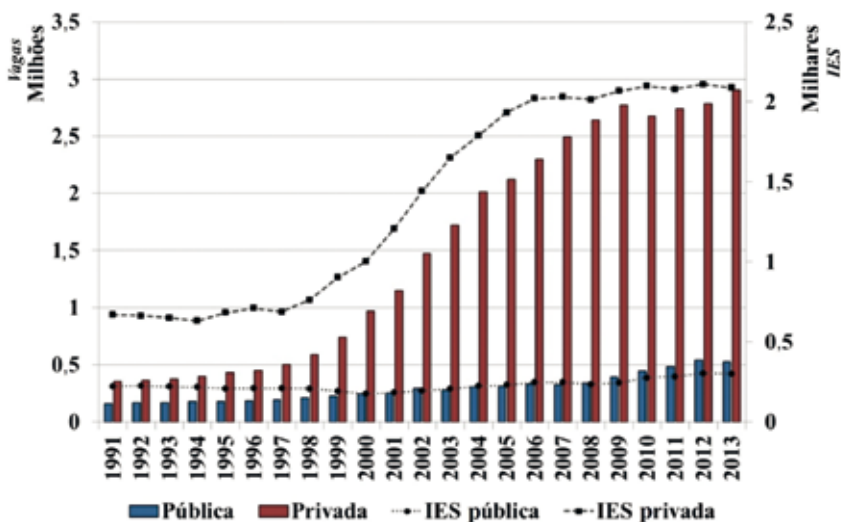
A expansão da educação superior: instituições, cursos e vagas

Em 1990, as 871 instituições de educação superior (IES) existentes no Brasil ofereciam 4.288 cursos de graduação, nos quais estavam matriculados 1,54 milhão de alunos, 64% deles em IES privadas. Essas instituições exibiam, no entanto, 20% das vagas disponíveis, ociosas, e cerca de 1,5 milhão de candidaturas sem atendimento.

Com o passar dos anos, já se evidenciava um padrão evolutivo de crescimento, que, em grandes linhas, pouco se alteraria nas décadas subsequentes: a forte expansão do número de IES, de cursos e de vagas disponíveis (e boa parte delas ociosas, principalmente no setor privado), o ingresso de novos alunos muitas vezes menor que o contingente de interessados nas vagas existentes e o crescimento significativo das matrículas totais, sobretudo no setor privado.

Assim, em 1998, o país já contava com 973 IES, oferecendo 6.950 cursos de graduação, em que estavam matriculados 2,13 milhões de alunos, 19% deles em federais e 62% nas IES privadas. Foram oferecidas quase 804 mil vagas no vestibular do ano, sendo 73% privadas. Naquele ano, as vagas ociosas continuavam em cerca de 20%, sobretudo no setor privado, apontando a necessidade de crescimento diferenciado e mais rápido no segmento público e gratuito, dada a impossibilidade financeira da maioria dos candidatos de pagar por seus estudos. O gráfico 1 representa bem a expressiva diferença do crescimento ocorrido nos segmentos privado e público:

Gráfico 1 – Evolução do número de novas vagas de graduação oferecidas e de IES, por dependência administrativa – 1991-2013



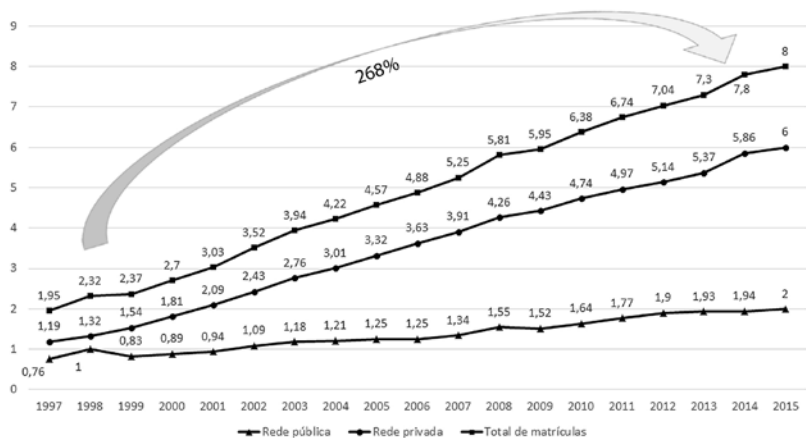
Fonte: Censos da Educação Superior – Inep.

Elaboração: Tachibana, Menezes Filho e Komatsu (2015).

A evolução das matrículas de graduação

Em linhas gerais, destaca-se a formidável expansão das matrículas de graduação – 268% (1998-2014), com predomínio absoluto do setor privado, nos ensinos presencial e a distância. O gráfico 2 mostra a evolução das matrículas de graduação, destacando os quantitativos por ano e distinguindo as curvas que evidenciam os ritmos bastante diferenciados de crescimento nas redes pública e privada.

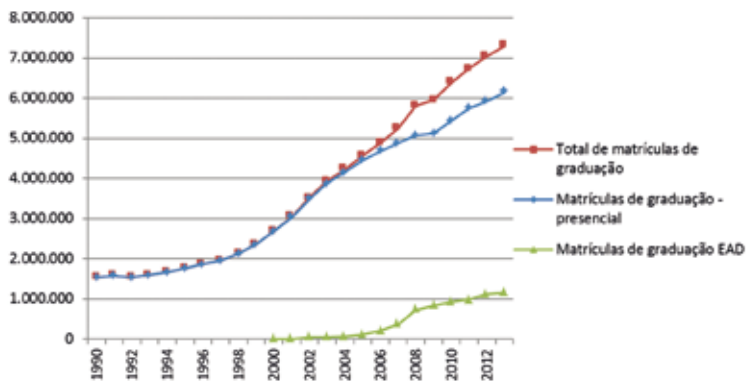
Gráfico 2 – Matrículas na educação superior: totais e por dependência administrativa – 1997-2015 (em milhões)



Fonte: Censos da Educação Superior – Inep.
Adaptação da autora (MERCADANTE, 2016).

O gráfico 3 exibe a mesma curva de crescimento das matrículas totais na graduação, cotejando-a com os comportamentos evolutivos das matrículas presenciais e a distância, revelando o predomínio do ensino presencial:

Gráfico 3 – Matrículas na educação superior – graduação total, presencial e a distância – 1997-2013



Fonte: Censos da Educação Superior – Inep.
Elaboração da autora.

» *Matrículas de graduação presencial na vigência do PNE I*

No período de abrangência do PNE I (1998-2014),³⁹ as matrículas de graduação presencial cresceram 153,3%, devido, principalmente, à forte expansão do setor privado, que registrou taxa de crescimento de 201,8%, o que deixa entrever uma retração nas matrículas do segmento público.

Essa fase recobre a atuação de três governos centrais: o segundo mandato do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), de 1999 a 2002, os dois mandatos do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, de 2003 a 2010, e também o primeiro mandato da ex-presidente Dilma Rousseff, compreendendo um total de sete ministros da Educação.⁴⁰

Destaca-se, na tabela 1, o crescimento das matrículas presenciais totais e privadas na graduação, entre 1995 e 2002 (governo FHC).

Tabela 1 – Evolução das matrículas em cursos de graduação presenciais por dependência administrativa das instituições ofertantes – 1995-2002

Ano	Total	IES públicas			IES privadas (%)
		Federais (%)	Estaduais (%)	Municipais (%)	
1995	1.759.703	367.531 (20,9%)	259.215 (14,7%)	93.794 (5,3%)	1.059.163 (60,2%)
2002	3.479.913	531.634 (15,3%)	415.564 (11,9%)	104.452 (3%)	2.428.254 (69,7%)
Taxa de crescimento (%)	97,8 %	44,7%	73,7%	11,4%	129,3%

Fonte: Censos da Educação Superior – Inep.
Elaboração da autora.

39 Consideramos como base o ano de 1998, pois os dados desse ano foram tomados como ponto de partida para a elaboração do PNE I, cuja vigência, na Lei nº 10.172/2001, que “aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências”, recobriria o período de janeiro de 2001 a janeiro de 2010. O período estende-se até 2014, pois nesse ano foi sancionado o PNE II.

40 No governo FHC, Paulo Renato de Souza; sob Lula, Cristovam Buarque, Tarso Genro e Fernando Haddad; sob Dilma, Haddad, Aloizio Mercadante e Henrique Paim. Ainda no governo Dilma, o PNE II entrou em vigor sob três ministros da Educação: Cid Gomes (2015), Renato Janine Ribeiro (2015), e Aloizio Mercadante (2015/2016). Depois do *impeachment* da presidente Dilma, em 31/8/2016, o deputado Mendonça Filho assumiu o Ministério da Educação, no governo do presidente Michel Temer, em curso.

Nos dois mandatos do presidente Fernando Henrique, as matrículas na educação superior presencial quase dobraram ao final do período (97,8%), em relação a 1995, por força de um expressivo aumento nas matrículas do setor privado (129,3%), que passaram de uma participação de 60,2% do total em 1995 para 69,7% em 2002. Houve menor expansão das matrículas presenciais públicas, mas, por outro lado, crescimento de 44,7% nas instituições federais no período, relacionado à melhora no fluxo da educação básica ao longo dos anos 1990, o que repercutiu no número de formandos do ensino médio, que, entre 1991 e 1999, cresceu 133% (CASTRO, 2000).

No primeiro ano do mandato do presidente Lula, a matrícula em cursos privados presenciais de graduação ultrapassou os 70% do total, até chegar a 75%, em 2007 e 2008, recuando para 73% em 2010.⁴¹ É o que mostra a tabela 2.

Tabela 2 – Evolução das matrículas em cursos de graduação presenciais por dependência administrativa das instituições ofertantes – 2003-2010

Ano	Total	IES públicas			IES privadas (%)
		Federais (%)	Estaduais (%)	Municipais (%)	
2003	3.887.022	567.101 (14,6%)	442.706 (11,4%)	126.563 (3,3%)	2.750.652 (70,8%)
2010	5.449.120	833.934 (15,3%)	524.698 (9,6%)	103.064 (1,9%)	3.987.424 (73,2%)
Taxa de crescimento (%)	40,2%	47,1%	18,5%	-18,6%	45%

Fonte: Censos da Educação Superior – Inep.
Elaboração da autora.

41 Já no governo Dilma Rousseff, a proporção começa a recuar até os 71%, em 2012 e 2013; sobe novamente em favor do setor privado para 72% (em 2014) e 73% (em 2015).

A análise comparada das tabelas 1 e 2 revela que o rápido crescimento do total de matrículas presenciais de graduação observado no governo Fernando Henrique perdeu velocidade nos oito anos do governo Lula, caindo para menos da metade (taxa de crescimento de 40,2%) da observada no período anterior, mesmo que de 2003 a 2010 a expansão das matrículas no setor privado e nas federais tenha superado essa média de crescimento, alcançando, respectivamente, 45% e 47,1%.

Há, nesse período, movimento inverso ao ocorrido nos anos 1990, quando a expansão das matrículas e de concluintes do ensino médio alavancou o crescimento geral das matrículas de graduação. De 2004 a 2008, desacelerou-se o crescimento das matrículas na educação superior, inclusive no setor privado, que cresce apenas 22%; em contrapartida, revela-se nesse segmento um incremento significativo de vagas ociosas.⁴² Esse fenômeno se relaciona com a estagnação/regressão das matrículas no ensino médio a partir de 2005 (9,17 milhões de matrículas em 2004; 9 milhões em 2005; 8,9 milhões em 2006; e 8,4 milhões em 2007). De 1998 a 2000, o número de concluintes do ensino médio regular passou de 1,5 para 1,8 milhão, mas estacionou nesse patamar. A despeito dos 8,3 milhões de alunos matriculados no ensino médio em 2010, a série histórica aponta para uma acomodação da matrícula a partir de 2005 e coloca o desafio da retomada da expansão verificada na década de 1990 e no início dos anos 2000, desafio este que, na conjuntura atual, também está na base da reformulação do ensino médio promovida pelo governo federal.⁴³

.....
42 A Eunice Durham e a Claudio de Moura Castro parece que as vagas das instituições privadas ditas “ociosas” são, na realidade, imaginárias, declaratórias, não vinculadas à demanda efetiva e decorreriam das autorizações emanadas do MEC para abertura de novas vagas, solicitadas pelas instituições privadas.

43 O Observatório do PNE, do movimento Todos pela Educação, aponta que cerca de 2,8 milhões de crianças e jovens de 4 a 17 anos estão fora da escola. Desses, aproximadamente 1,7 milhão têm 15 a 17 anos e deveriam estar cursando o ensino médio. A melhora recente das taxas de fluxo escolar no ensino fundamental aumenta o número de matrículas do ensino médio, mas ainda está longe de alcançar os patamares ideais. Altas taxas de evasão e currículos ultrapassados têm caracterizado o ensino médio do século XXI. (ENSINO..., 2017)

Quanto às IES federais, importa observar que a taxa de crescimento das matrículas presenciais, que no governo Fernando Henrique alcançara 44,7%, registrou aumento de quase três pontos percentuais no governo Lula, compensando, de certa forma, no segmento público, a retração importante observada de 1995 a 2010 nas matrículas das instituições públicas municipais (crescimento de 11,4% no governo FHC e regressão de -18,6% no governo Lula) e nas registradas nas IES públicas estaduais (73,7% de crescimento no governo FHC *versus* 18,5%, no governo Lula). Em termos gerais, essa retração de matrículas observada no período 2002-2010 pode ser vista como obstáculo para o cumprimento da meta do provimento de pelo menos 40% de vagas novas no setor público.

O mencionado crescimento nas matrículas presenciais nas federais se relaciona com a intervenção governamental de apoio financeiro às Ifes, por meio do Reuni (Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais), que tem sua fase áurea de 2005 a 2012. A análise da participação das instituições públicas federais nas matrículas totais *vis-à-vis* a participação das matrículas em IES privadas nos dois períodos mostra que, no governo Fernando Henrique, a participação delas nas matrículas é, em 1995, de 20,9% do total, caindo, em 2002, para 15,3%, enquanto o setor privado apresenta tendência inversa, com 60,2% das matrículas em 1995 e 69,7% em 2002. Durante o governo Lula, as matrículas das federais, que, em 2003, tinham participação de 14,6% do total – menor que a observada em 2002 –, crescem lentamente até alcançar, no ano final, os mesmos 15,3% de participação registrados oito anos antes, em 2002, último ano do governo FHC.

Quanto ao setor privado, que, em 2003, detinha 70,8% do total das matrículas presenciais, tem sua participação elevada para 73,2% em 2010, taxa de crescimento maior do que a das matrículas das Ifes. A série histórica evidencia também que, de 1999 até 2002, as matrículas de graduação presencial nas instituições privadas eram bem distribuídas entre o seu segmento lucrativo e o não lucrativo, com preponderância do segun-

do – as instituições privadas comunitárias/confessionais/filantrópicas. Em 2002, o segmento privado com fins lucrativos passou a preponderar, acentuando sua hegemonia no período Lula, até registrar, em 2009, 2 milhões de matrículas.

De 2010 a 2014, o quadro geral não sofreu alteração de monta. Segundo o Censo do Inep, em 2014, em um total de 6,49 milhões de matrículas presenciais, o setor privado reunia 4,66 milhões (72% do total). Vale dizer que, em 2014, sete em cada dez alunos de graduação presencial estudavam em IES privadas; e não chegavam a dois os que estudavam em IES federais.

» *Matrículas de graduação a distância na vigência do PNE I*

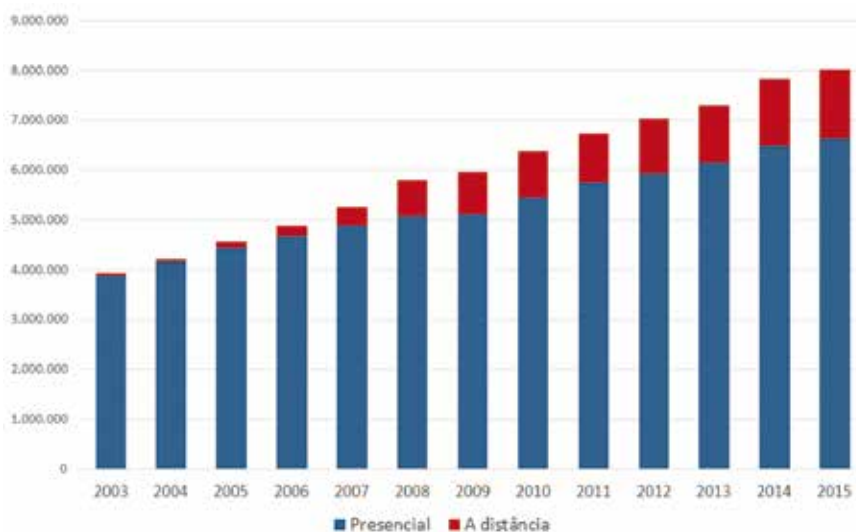
Observa-se tendência análoga de grande expansão, com predomínio mais expressivo do setor privado, também na oferta de graduação na modalidade educação a distância. Em 2000, o Censo Educacional registrava apenas 1.682 matrículas na graduação a distância; em 2004, elas já eram 59.611; em 2005, quase dobraram, até ultrapassarem, em 2012, o patamar de um milhão de matrículas. O período de maior crescimento ocorre entre 2005 e 2008. Em 2014, já se contavam 1.341.842 matrículas por EAD (90% delas privadas), oferecidas em 1.365 cursos superiores, dentre os quais predominavam as licenciaturas. E o Censo mostra ainda que, na EAD, a concentração da oferta no setor privado é muito maior que a do ensino presencial.

Não obstante todo o esforço e dispêndio dos sucessivos governos, a participação das instituições públicas nas matrículas de EAD vem diminuindo, ano a ano, com exceção de 2008: em 2003, primeiro ano do governo Lula, o setor público reunia 80% das matrículas; em 2014, no final do primeiro governo Dilma, essa proporção caiu para cerca de 10%. No intervalo analisado, por seis vezes o segmento público da graduação por EAD apresentou taxa de crescimento negativa, ainda que com número absoluto de alunos crescente. Faz sentido, portanto, a tentativa recente do Ministério da Educação, para mitigar essa situação por meio do Decreto nº 9.057/2017, que estimula e

flexibiliza a oferta da educação superior (e em situações emergenciais, até mesmo da educação básica) pela modalidade da educação a distância.

O ingresso nos cursos por EAD das IES privadas foi muito maior, no período estudado, do que nas IES públicas: quatro vezes maior em 2007, 50% maior em 2008. Houve, contudo, retração de matrículas por EAD tanto no segmento público quanto no privado, de 2012 a 2015. O gráfico 4 resume esses achados.

Gráfico 4 – Evolução das matrículas de graduação, por modalidade – 2003-2013



Fonte: MEC/Inep.

Elaboração: Censo da Educação Superior de 2013 (MERCADANTE; SOARES, 2013).

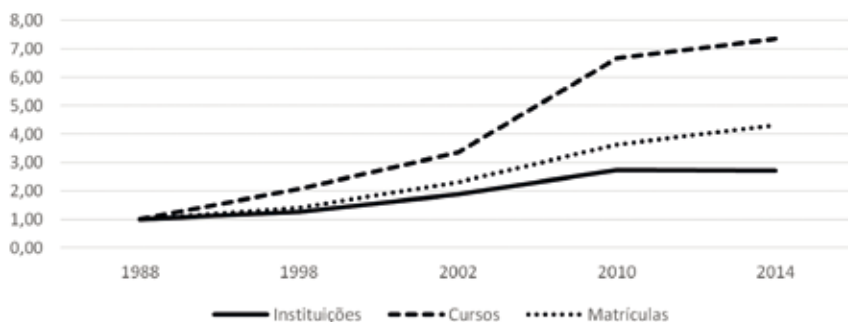
» *Síntese: as matrículas de graduação (presenciais e a distância) na vigência do PNE I*

Primeiramente, cabe destacar o formidável e ininterrupto aumento dos indicadores da educação superior no período 1998-2014, vale dizer, do número de instituições de educação superior, de cursos de graduação

(presenciais e a distância) bem como das matrículas de graduação, estas perfazendo taxa de crescimento de 268%.

Lembre-se que o PNE I tomava como ponto de partida, para as expectativas de expansão da oferta, as 2.126 milhões de matrículas reunidas nos 8,88 mil cursos de graduação oferecidos pelas 1.097 IES existentes em 1998. Em 2014, o Brasil já atingira o patamar de 7,83 milhões de matrículas, em 31,5 mil cursos de graduação de 2.368 IES. O gráfico 5 representa o crescimento desses fatores no período 1998-2014.

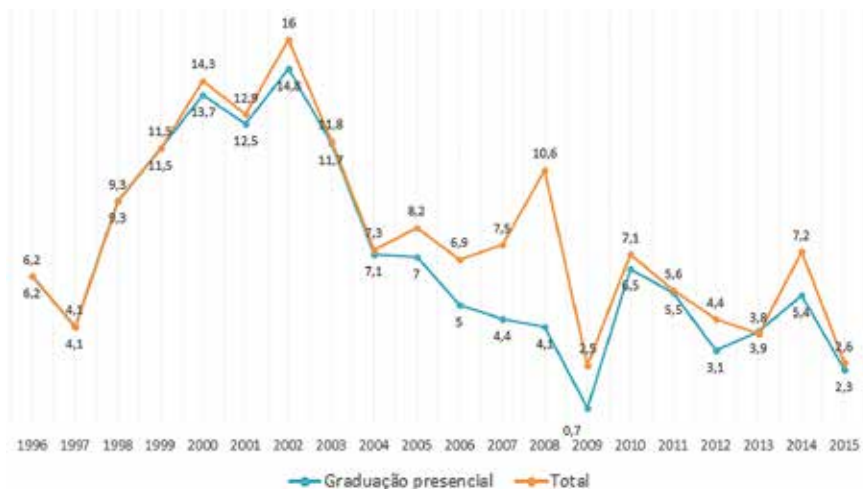
Gráfico 5 – Velocidade comparada do crescimento de IES, cursos e matrículas de graduação – 1998-2014 (escalas ajustadas)



Fonte: Censos de Educação Superior – Inep.
Elaboração da autora.

Informação nova se agrega à análise ao se verificar o comportamento das taxas de crescimento do conjunto de matrículas ao longo do tempo. É o que revela o gráfico 6.

Gráfico 6 – Taxas anuais de crescimento das matrículas (presenciais e por EAD) na educação superior – 1996-2015 (%)



Fonte: Corbucci (2014), Tachibana (2015) e Censos da Educação Superior – Inep. Adaptação da autora.

A despeito do expressivo crescimento das matrículas no ensino superior (268%, de 1998 a 2014), em números absolutos, observa-se no gráfico precedente que a curva dos percentuais de crescimento das matrículas totais e presenciais, ano a ano, é irregular, com tendência de queda, apesar dos picos de crescimento observados em 2002, 2008 e 2014 (anos finais de governo). Notáveis são também os períodos de retração das matrículas.

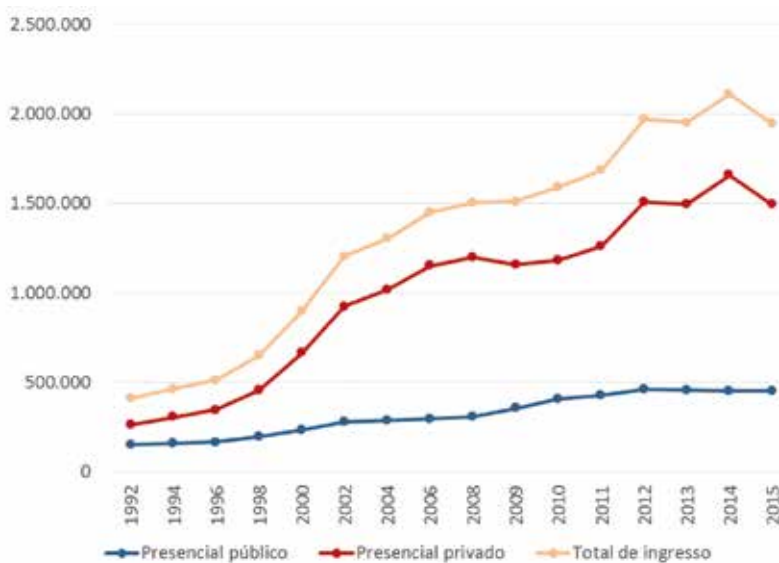
Observe-se ainda que dado o seu pico de crescimento em 2008, as matrículas de graduação por EAD foram responsáveis, de um lado, pela relativa estabilização, de 2004 a 2007, das matrículas totais, com taxas de expansão reduzidas a bem menos da metade da observada em 2002. No entanto, em 2008-2009, verifica-se a maior retração do período na evolução das matrículas em geral.⁴⁴ A partir de então, ocorre expressivo crescimento até 2010, quando então se inicia nova queda nas matrículas

44 O fenômeno pode relacionar-se à mudança de metodologia introduzida pelo Inep, em que os alunos passam a ter registro mais acurado por meio de seus respectivos CPFs.

até chegar a um mínimo – para as presenciais, em 2012, e para as matrículas totais, em 2013, elevando-se a curva novamente, em 2014, e caindo mais uma vez, em 2015, para menos de 3% de taxa de crescimento.

Complementa essa análise o detalhamento de outro indicador: a evolução das novas matrículas presenciais (dos ingressantes por processos seletivos), no segmento público e privado. É o que mostra o gráfico 7.

Gráfico 7 – Matrículas novas por processo seletivo na graduação presencial, segundo a dependência administrativa das IES – 1992-2015



Fonte: Censos da Educação Superior – Inep.
Elaboração da autora.

Os dados dos Censos da Educação Superior mostram um crescimento constante, em termos absolutos, das matrículas novas totais, à razão de um acréscimo em torno de 100 mil matrículas, até 2012, quando se observa a retração de novas matrículas, de 2012 a 2013 e de 2014 a 2015. Esse movimento é também observado nas curvas evolutivas do setor público e, principalmente, privado. O setor público passa a registrar perda de matrículas novas depois

de 2012. Em termos da participação percentual, há, também aqui, predomínio do segmento privado, cuja participação chega a 80% das novas matrículas em 2008, recuando depois para patamares em torno de 77%.

No segmento público, o crescimento das novas matrículas é proporcionalmente muito menor e mais lento de 1992 a 2008, e melhora de 2008 a 2010, o que provavelmente se explica pela alavancagem proporcionada pelo Reuni; perde então velocidade e se retrai após 2012. No cômputo geral, o setor público não mais recupera a participação de 30% que alcançara em 1998; salvo exceções, oscila entre 21 a 23% de participação por todo o período, bastante longe, portanto, da meta de 40% de participação preconizada pela meta 12.

Que realidades estão por trás destes dados quantitativos?

Como hipóteses para elucidar tais movimentos, já foram anteriormente ressaltadas as interveniências, na curva das matrículas totais da educação superior, da expansão das matrículas e concluintes do ensino médio durante os anos 1990 e sua posterior estagnação, nos anos 2000, bem como a influência, em 2007-2008, da expansão das matrículas por EAD no segmento público.

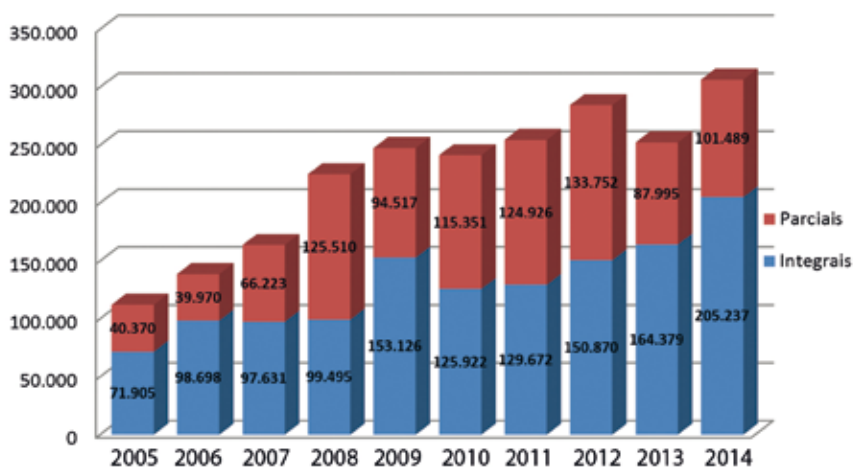
É de se supor, particularmente nos períodos de retomada do crescimento de matrículas, que programas governamentais criados ou em curso (com modificações) – como é o caso do Prouni, criado em 2005, e do Fies,⁴⁵ para o setor privado; e do Reuni, bem como da expansão da rede de educação técnica e tecnológica, para o setor público federal –, tenham operado efeitos significativos na evolução das matrículas de graduação, na vigência do PNE I e nos quatro anos subsequentes. É o que será examinado a seguir.

.....
45 O Prouni e o Fies oferecem diferentes contrapartidas às instituições de ensino superior que aderem aos programas. No Prouni, a IES recebe, como contrapartida da oferta de bolsas, isenção de impostos. Já as IES participantes do Fies recebem como contrapartida títulos da dívida pública, que podem ser utilizados para quitar débitos previdenciários junto ao INSS. Ver histórico do Fies no artigo “Um balanço do Fies: desafios, perspectivas e as metas do PNE”, de Renato de Sousa Porto Gilioli, nesta mesma obra.

» *O impacto do Prouni e do Fies na expansão da graduação e as taxas de escolarização*

Pode-se afirmar que a criação do Prouni e a reformulação do Fies influenciaram positivamente o crescimento das matrículas no setor privado, amortecendo e/ou corrigindo a queda de matrículas que vinha ocorrendo. Os gráficos de 8 a 11, que exibem a evolução dos dois programas de financiamento estudantil, proporcionam condições de se checar essa afirmação.

Gráfico 8 – Oferta de bolsas parciais e integrais do Prouni – 2005-2014



Fonte: Censos da Educação Superior – Inep.
Elaboração da autora.

Segundo o MEC e a Presidência da República, de 2005 a 2014 foram distribuídas 1.493.488 bolsas pelo Prouni, correspondendo a 67% do total de bolsas oferecidas ao programa pelas IES privadas no período (2,2 milhões). De 2005 a março de 2016, o Prouni acumulou mais de 805 mil bolsas não preenchidas (31,5% de ociosidade). E se o número de bolsas ofertadas e concedidas já é notável, maior ainda tem sido o número de candidaturas a elas. No primeiro semestre de 2016, por exemplo, para as

203.602 bolsas oferecidas (70% integrais), havia 1,6 milhão de interessados. No primeiro semestre de 2017, houve 1,535 milhão de candidaturas em primeira escolha para as 214 mil bolsas ofertadas. As concessões acumuladas de 2005 a 2016 perfazem a formidável cifra de 1,9 milhão de alunos atendidos, 85% deles em cursos presenciais. O quantitativo de bolsas em atendimento real gira atualmente em torno de 550 mil.

Neste quadro, é relevante saber qual tem sido a proporção de IES privadas com interesse em participar do Prouni, já que o programa lhes concede expressiva renúncia fiscal. No período de 2005 a 2014, uma proporção entre 57% e 69% das IES privados tem aderido anualmente ao Prouni. E como mostra a tabela 3, é também expressivo o montante, em reais, das sucessivas renúncias fiscais concedidas pelo governo às IES privadas aderentes ao Prouni, em troca da concessão de bolsas de estudo parciais e totais em estabelecimentos privados de ensino superior.⁴⁶

Tabela 3 – Prouni – Renúncia fiscal por ano – 2005-2016

Ano	Em R\$	Ano	Em R\$
2006	215.890.230	2012	758.423.247
2007	353.005.650	2013	1.057.371.641
2008	434.173.655	2014	1.125.462.898
2009	530.599.079	2015	970.434.955
2010	578.115.899	2016	1.279.543.726
2011	564.545.665	2017	–

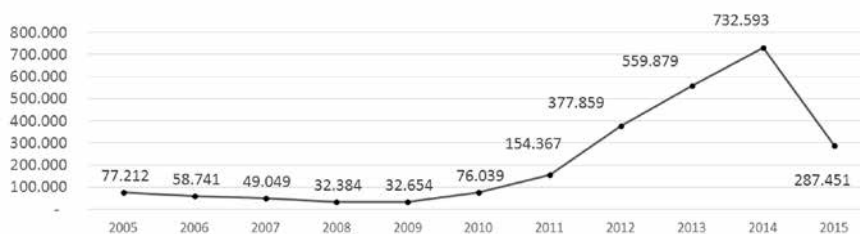
Fonte: Receita Federal (BRASIL, 2017).
Elaboração da autora.

Também o Fies impactou positiva e simultaneamente o crescimento das matrículas no segmento privado, ao viabilizar acesso e permanência dos

46 Até 2011, as IES que aderiam ao Prouni gozavam de isenção fiscal, independentemente da ocupação das bolsas oferecidas, situação que se alterou, a partir de então – provavelmente em consequência da auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) sobre o programa –, ficando a concessão dependente da ocupação efetiva das bolsas, o que implicou considerável economia para os cofres públicos.

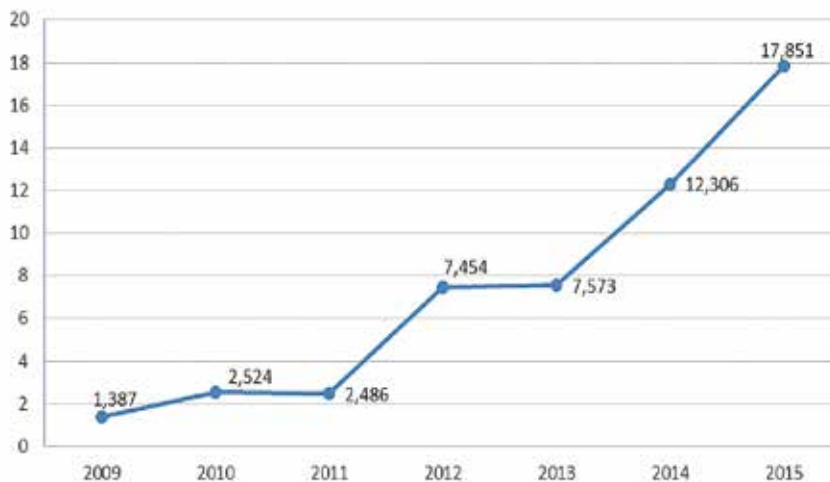
alunos nos cursos privados presenciais cadastrados. E ainda assegurou, como se verá, significativo aporte financeiro do governo às IES que aderiram ao programa. Os gráficos 9 e 10 detalham, respectivamente, a evolução do número de contratos firmados e os custos do Fies.

Gráfico 9 – Número de contratos firmados no Fies por ano – 2009-2015



Fonte: MEC/Sisfies.
Elaboração da autora.

Gráfico 10 – Evolução da dotação orçamentária autorizada para o Fies (em bilhões de reais)



Fonte: Siasi gerencial (BRASIL, 2017).
Elaboração da autora.

Cabe indagar se o número de alunos beneficiados pelas bolsas concedidas a fundo perdido para os estudantes, no Prouni, e a facilitação do acesso aos contratos de financiamento recambiável, pelo Fies impactaram significativamente o conjunto das matrículas de graduação, no sentido da consecução das metas do PNE. Vale ainda questionar se estes programas vêm colaborando para gerar mais equidade na frequência ao ensino superior no País.

Pesquisas demonstram que tem havido um movimento crescente de participação do Prouni e do Fies no conjunto de matrículas nas IES privadas e, portanto, no quadro total de matrículas de graduação. Tachibana, Menezes Filho e Komatsu (2015), por exemplo, afirmam que as matrículas de bolsistas Prouni

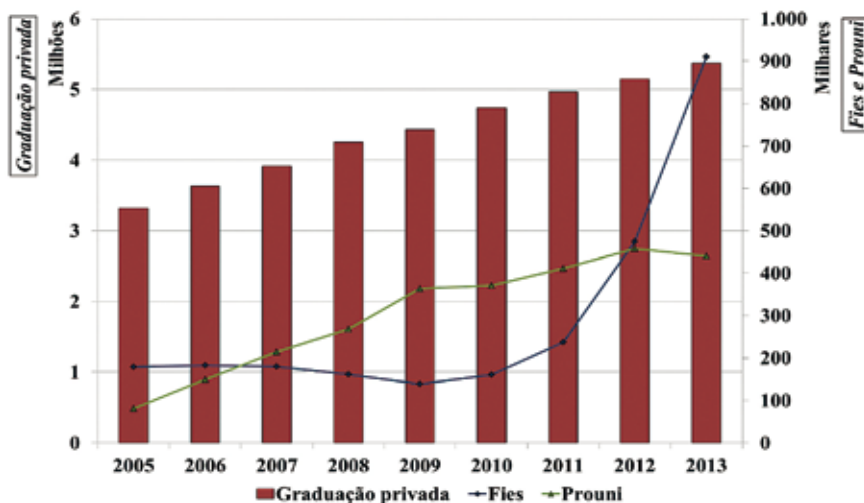
mantiveram tendência de aumento, partindo de cerca de 82 mil bolsistas em 2005 para 440 mil em 2013. Já as matrículas do Fies sofreram redução de 22% entre 2005 e 2009. Esse movimento de queda parece ter ocorrido devido ao surgimento do Prouni, em 2005. De fato, como ressalta Castro (2006), o Prouni logrou incorporar uma parcela de estudantes que não conseguiram atender às exigências de fiador do Fies.

Os autores apontam que a expansão decorrente da operação dos dois programas foi mais acentuada que a expansão das matrículas em geral (ver gráfico 11):

No período 2005/2013, enquanto as matrículas na graduação privada se expandiram 62%, o número de beneficiados pelo Prouni e financiados pelo Fies mais que quintuplicou. (...) O motivo mais aparente para essa inflexão parece ter sido a mudança na taxa de juros do programa, que se reduziu de 6,5% para 3,4% ao ano (...) e a possibilidade de obter o financiamento a qualquer momento, o relaxamento da exigência de fiador e o alongamento do prazo de quitação da dívida. (...) Isso modificou – especialmente por parte do Fies – a composição das matrículas do setor privado. Em 2005, os dois programas colaboravam para apenas 8% das matrículas (sendo

2,5% do Prouni e 5,5% do Fies). No período 2005/2010, a participação do Prouni se elevou consideravelmente, saltando de 2,5% para 9,3%, enquanto a participação do Fies se reduziu para 4%. Foi a partir de 2011 que houve uma mudança importante, devido ao amplo crescimento do Fies, culminando em uma participação combinada de 30,9% (sendo 20,8% do Fies e 10,1% do Prouni). É importante ressaltar que houve uma elevação de 10 pontos percentuais no Fies apenas no biênio 2012/2013. (TACHIBANA, MENEZES FILHO; KOMATSU, 2015, p. 35)

Gráfico 11 – Evolução dos beneficiados pelo Prouni, dos financiados pelo Fies e das matrículas na graduação privada – 2005-2013



Fonte: Tashibana, Menezes Filho e Komatsu (2015).

» *Taxas bruta e líquida de escolarização*

Importantes indicadores do significado da expansão quantitativa de matrículas na educação superior, no período de vigência do PNE I e nos quatro anos subsequentes, as taxas bruta e líquida de escolarização ajudam a visualizar o movimento relativo das matrículas de graduação, tendo por parâmetro os anos de 1998 e 2014.

Na tabela 4 pode-se verificar que, com exceção do intervalo de 2003 para 2004, ocorreu no período um crescimento dos dois indicadores examinados, ainda que bem mais lento no caso da taxa líquida. Entretanto, e em que pese o fato de que, após o fim do prazo vigência do PNE I, o país experimentou mais quatro anos sem a cobertura preconizada na lei, as metas de 30% e 50%, respectivamente relacionadas a esses indicadores, ainda estão longe de ser atingidas, o que coloca um problema quanto às perspectivas de cumprimento das metas relativas a essas taxas, repostas pelo PNE II.

Tabela 4 – Taxa bruta e taxa líquida de matrícula da educação superior – 1996-2015

Ano	Taxa líquida de matrícula	Taxa bruta de matrícula
1996	6,0%	9,3%
1997	6,3%	9,9%
1998	6,9%	10,9%
1999	7,5%	12,0%
2000	8,3%	13,6%
2001	9,0%	15,1%
2002	9,9%	16,6%
2003	10,8%	18,6%
2004	10,6%	18,6%
2005	11,4%	19,9%
2006	12,7%	22,5%
2007	13,3%	24,2%
2008	14,0%	25,5%
2009	14,7%	26,7%
2010	14,8%	27,2%
2011	14,9%	27,8%
2012	15,5%	28,7%
2013	16,7%	30,3%
2014	17,7%	34,4%

Ano	Taxa líquida de matrícula	Taxa bruta de matrícula
2015	18,1%	34,6%
Meta PNE I	30% em 2010	50% em 2010
Meta PNE II	33% em 2024	50% em 2024

Fonte: Censos da Educação Superior e IBGE (dados populacionais).
Elaboração da autora.

O foco nas regiões do país revela importante discrepância nessas taxas: a unidade da federação com a melhor taxa de escolarização líquida na educação superior é o Distrito Federal, com 33,3%, seguido de Santa Catarina (22,3%), Paraná (21,39%) e São Paulo (20,6%). Nas piores posições estão os estados do Maranhão, com 6,8%, seguido do Pará (7,5%), da Bahia (9,7%) e de Pernambuco (11%).

A despeito do benefício resultante do amplo crescimento do Fies, ao se focalizar o período 2011-2014 – o de maior expansão dos contratos –, verifica-se que não foi nele que se registrou o maior incremento das taxas bruta e líquida de atendimento. Neste intervalo, a taxa bruta foi de 27,8% para 34,4%, enquanto a taxa líquida foi de 14,9 para 17,7% – 6,6 pontos percentuais de crescimento na taxa bruta e 2,8 na líquida. No período anterior, entre 2005 e 2010, em que houve uma expressiva queda de 22% nas matrículas dos financiados pelo Fies, a taxa bruta saiu de 19,9% para 27,2%, e a taxa líquida foi de 11,4% para 14,8%, determinando, assim, gradientes mais altos de crescimento desses índices (respectivamente, 7,3 e 3,4 pontos percentuais).

Assim, a justificativa governamental para o acréscimo não usual de contratos do Fies, de 2011 a 2014 (com queda vertiginosa em 2015), não deve então ser creditada a um puro interesse da política pública de aumentar significativamente o número de alunos beneficiados. Há, inclusive, estudos mostrando que o programa, nesta fase de sua maior expansão, contemplou expressivo contingente de alunos antigos e até então pagantes, já

matriculados no sistema privado, em lugar de privilegiar os alunos novatos fora do sistema e sem condições de pagar as mensalidades.

A explicação para tal crescimento inusitado penderia mais, talvez, para a corroboração da hipótese da especial sensibilidade do poder público aos apelos da conjuntura política que antecedeu as eleições majoritárias de 2014, vale dizer, dos mantenedores de instituições privadas, principalmente os dirigentes dos grandes conglomerados educacionais, alguns com ações na Bolsa de Valores.

As tabelas 5 e 6 parecem apoiar essas afirmações.

Tabela 5 – Grandes grupos educacionais com ações na Bolsa e proporção de alunos com contrato do Fies na graduação presencial – 2009-2015

Ano	Kroton Educacional			Estácio Participações			Ser Educacional			Anima (GAEC Educação)		
	Total de Estudantes	Estudantes Fies	%	Total de Estudantes	Estudantes Fies	%	Total de Estudantes	Estudantes Fies	%	Total de Estudantes	Estudantes Fies	%
2009	43.612	n.d	-	186.900	n.d	-	n.d	n.d	-	n.d	n.d	-
2010	76.413	8.329	10,90%	173.100	n.d	-	28.079	1.017	3,60%	30.980	2.738	8,80%
2011	97.280	20.494	21,10%	189.900	15.200	8,00%	33.483	2.896	8,60%	32.495	6.372	19,60%
2012	130.976	58.943	45,00%	209.900	41.300	19,70%	48.670	15.916	32,70%	36.115	12.463	34,50%
2013	156.432	86.956	55,60%	239.400	76.100	31,80%	70.255	31.432	44,70%	42.647	19.729	46,30%
2014	422.783	258.794	61,20%	290.100	122.700	42,30%	101.195	48.046	47,50%	71.049	34.279	48,30%
2015	437.633	238.206	54,40%	331.000	136.400	41,20%	123.988	56.089	45,20%	72.740	29.406	40,40%

Fonte: sites de relacionamento com investidores das entidades educacionais.

Nota: n.d – dados não disponíveis.

Tabela 6 – Custo estimado por ano para manter os contratos do Fies já assinados – 2016-2020 (em reais)

Exercício	Custo estimado
2016	22.181.706.597,60
2017	17.998.834.284,00
2018	10.739.823.871,68
2019	3.624.328.412,64
2020	853.132.099,68
TOTAL	55.397.825.265,60

Fonte: BRASIL, 2016.

Nota: preços de dezembro de 2015 – R\$ 964,56 por contrato por mês.

A propósito desses dados, o Relatório de Auditoria do TCU/2016 sobre o Fies destaca que houve

expressivo crescimento da participação do Fies no universo de alunos matriculados em cursos de graduação presenciais *destas instituições focalizadas*, atingindo, em 2015, mais de 40% do total de estudantes de cada um dos quatro grupos educacionais. Em 2014, coincidindo com o ano de maior crescimento do Fies, quando foram concedidos 732 mil financiamentos, houve também a maior proporção de estudantes Fies, superando 60% do total, no caso do grupo Kroton Educacional. (BRASIL, 2016, grifo do autor)

A problemática se torna mais complexa em vista do fato de que o pagamento de 53% dos 526,2 mil contratos do Fies celebrados a partir de 2010 e em fase de amortização estavam, em setembro de 2016, com atraso de mais de dois meses (a inadimplência já era de 47% em 2014 e de 49% em 2015, conforme a Controladoria-Geral da União e o TCU). Segundo o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), gestor do Fies, 172.823 contratos firmados a partir de 2010 já estavam na etapa de ressarcimento e 49,8% deles (ou 86.031) estavam inadimplentes (MORENO, 2016). Tais dados colocam em dúvida se o Tesouro Nacional, que já subsidia a fundo perdido parte do financiamento estudantil com o Prouni, terá de volta um investimento acumulado, que, só de 2010 a 2016, já alcançava R\$ 55,5 bilhões.

De toda maneira, o Fies, como mostrou o gráfico 9, experimenta desde 2015 fase de grande descenso no número dos contratos, mas proporcionou e continua a proporcionar substancial lucro para as empresas que atuam na educação superior e que aderiram ao programa. É também fato que em paralelo, foram viabilizados com o programa incrementos importantes na expansão da matrícula de alunos menos abonados – resultado visado pelo PNE. O que se pode questionar é se o investimento desses recursos vultosos teria produzido efeitos similares, caso tivesse sido feito nas IES públicas. Pode-se perguntar também quais os motivos

declarados pelo governo para tão expressivo e ininterrupto apoio governamental ao setor privado na educação superior.

O ex-ministro Aloízio Mercadante, ao justificar, em 2016, a renúncia fiscal vultosa implicada pelo Prouni, declarou que os custos do programa seriam menores do que aqueles necessários para criar vagas na rede pública (PROUNI..., 2016).

O professor Mozart Neves Ramos, diretor do Instituto Ayrton Senna, concorda com a afirmação do ex-ministro, mas faz as seguintes ressalvas:

eu tomaria duas direções: a primeira é [usar o programa] para ser um indutor nas áreas que o país mais precisa de desenvolvimento. A segunda é a questão da qualidade do curso que está sendo oferecido. (PROUNI..., 2016)

Seria também necessária uma distribuição mais direcionada e regionalizada das bolsas. No primeiro semestre de 2016, por exemplo, os cursos que ofereceram mais vagas no Prouni foram os da área de engenharia (28 mil), administração (20 mil) e pedagogia (13 mil). Medicina foi aquinhoadada com apenas 838 vagas pelo programa, a despeito da sabida carência de médicos em várias regiões do Brasil. Em 2015, São Paulo foi o estado que mais ofertou bolsas do Prouni, seguido de Minas Gerais e Paraná. Os que menos ofertaram foram Amapá, Acre e Roraima.

As políticas públicas para as IES federais: o Reuni e o plano de desenvolvimento e expansão da educação técnica e tecnológica

O governo federal, talvez em vista da proporção das matrículas do segmento público renitentemente baixa, em comparação com a do setor privado, e experimentando queda importante a partir de 2003, no primeiro mandato do presidente Lula, somada às pressões das universidades federais por acréscimos em seus orçamentos e também à premência no atendimento das metas do PNE I, decidiu criar, por meio do De-

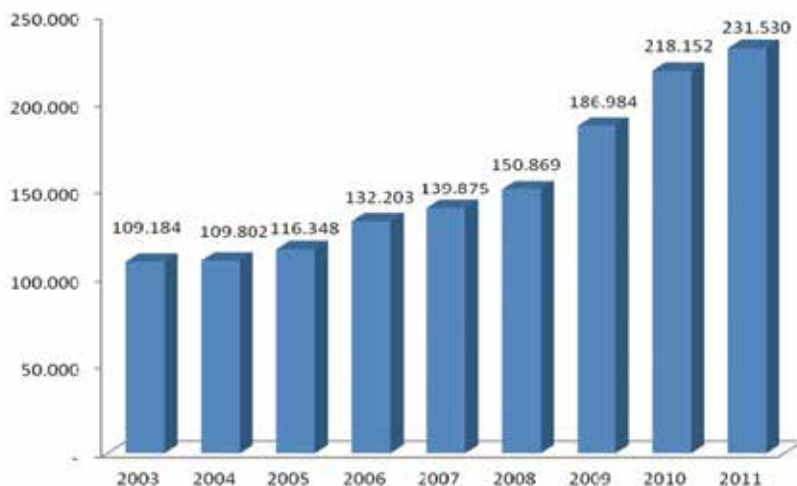
creto Presidencial nº 6.069/2007, o Programa de Apoio à Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), com o objetivo de criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais.

As ações visavam promover a expansão física, acadêmica e pedagógica das unidades da rede federal, com vistas ao aumento de vagas nos cursos de graduação, à ampliação da oferta de cursos noturnos, à promoção de inovações pedagógicas e ao combate à evasão, com o propósito de diminuir as desigualdades sociais refletidas na educação.

Havia metas específicas a serem cumpridas em cinco anos, entre as quais estavam dobrar o número de matrículas de graduação, nas universidades federais, especialmente no período noturno; reduzir as taxas de evasão; elevar gradualmente a taxa de conclusão média dos cursos de graduação para 90%; prover educação superior para pelo menos 30% dos jovens de 18 a 24 anos; aumentar para 18 a quantidade média de alunos por professor; diversificar as modalidades de graduação, através da flexibilização dos currículos; e promover a revisão da estrutura acadêmica, com reorganização dos cursos de graduação e atualização de metodologias de ensino-aprendizagem.

O governo federal destinou ao Reuni cerca de R\$ 10 bilhões até 2012. Os resultados efetivos da implantação e desenvolvimento deste programa foram significativos e as comunidades universitárias das federais pressionaram o MEC para que ele fosse continuado após 2012, ano previsto para seu término. O programa foi retomado com orçamento decrescente a partir de 2013. O gráfico 12 evidencia a expansão de vagas e de matrículas nas instituições federais de ensino superior, incluindo o período abrangido pelas ações do Reuni (2008-2012).

Gráfico 12 – Vagas na graduação presencial nas Ifes – 2003-2011



Fonte: Censos da Educação Superior – Inep.
Elaboração da autora.

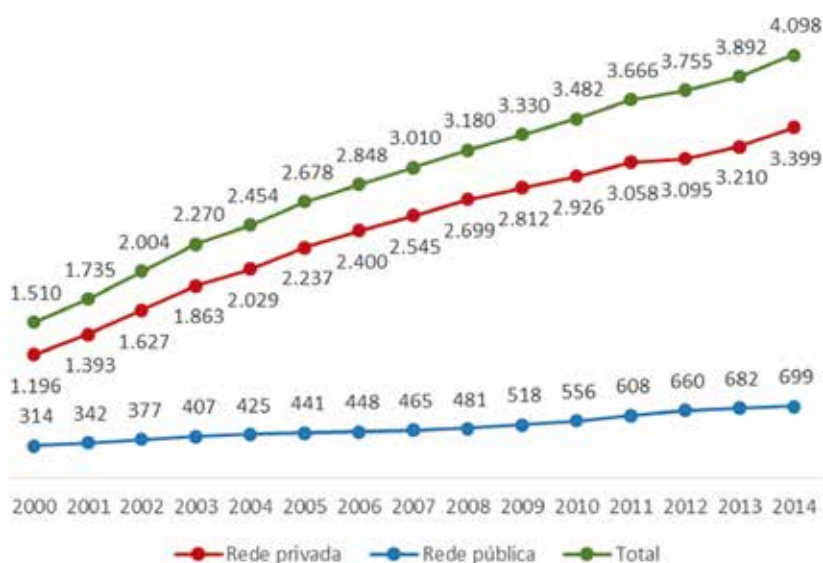
Entretanto, uma das metas do Reuni ainda não mereceu a devida atenção dos estudiosos que têm feito o balanço do sucesso do programa. Trata-se da expansão das vagas no ensino noturno nas Ifes – ou da abertura de cursos noturnos, crucial para atender a estudantes trabalhadores. Um dos poucos artigos que trata dessa problemática é o intitulado “Expansão faz crescer número de matrículas em cursos noturnos”, publicado em 2011 no portal MEC/Reuni, no qual, com base em dados da Secretaria de Educação Superior do MEC, a autora pretende, entre outros, evidenciar uma evolução positiva das matrículas noturnas em decorrência do Reuni. Afirma-se na reportagem:

Em 2006, o conjunto das universidades federais registrou 139,3 [na verdade, foram 149,4 mil, conforme a Sinopse da Educação Superior Inep/2006] mil matrículas no turno da noite. Em 2009, o número subiu para 183,6 mil, o que representa acréscimo de 44,3 mil ingressos [34,3 mil, fazendo a correção] de alunos em quatro anos. (LORENZONI, 2011)

Destacar um aumento das matrículas noturnas nas Ifes não necessariamente conduz à conclusão de que a meta do Reuni de expansão das vagas noturnas nas federais foi alcançada. Mais ainda: os dados quantitativos ressaltados na citada matéria permitem concluir que, nas IES federais, a proporção entre matrículas presenciais totais e matrículas noturnas permaneceu renitentemente em torno dos 25% do total por todo o período de existência do programa, percentual esse que já se apresentava em 2001. Durante cerca de dez anos, apenas uma em cada quatro matrículas presenciais nas federais era noturna. Só no ano de 2010 essa proporção passou a 28%, chegando a 30% em 2011 e aí estacionou até 2015. Ou seja, nas Ifes, o máximo a que se chegou, com o Reuni, foi à proporção de três vagas noturnas a cada dez presenciais.

A propósito, a participação das instituições federais no cômputo geral das matrículas presenciais de graduação continua muito baixa e se mostra praticamente estagnada de 2000 até 2014 e 2015, não obstante os esforços no sentido de incrementá-la significativamente. A situação piora quando se isola a participação das Ifes nas matrículas no turno da noite. Nacionalmente, preponderam as matrículas noturnas (56% do total em 2000, 58% em 2002/2003, 61% em 2006, e 63% em 2008, se estabilizando neste patamar), sobretudo devido à participação das IES privadas. A participação do segmento público federal (Ifets inclusive), muito relevante para a real inclusão da clientela estudantil trabalhadora do país, tem sido, na verdade, acabrunhante, não passando dos 8% no total das matrículas noturnas, de 2011 a 2015. Nos quinze anos estudados, a participação das instituições públicas estaduais é mais significativa do que a das federais, a despeito da melhor infraestrutura, orçamento e acesso a recursos do Reuni, nessas últimas. Veja-se a representação do que foi dito no gráfico 13.

Gráfico 13 – Matrículas no ensino superior: cursos noturnos – 2000-2014 (em milhares)



Fonte: Semesp, a partir de dados dos Censos da Educação Superior – Inep.

Em termos globais, a análise comparada evidencia que as instituições privadas se encarregaram de impulsionar mais as taxas de crescimento das matrículas de graduação presencial (noturnas⁴⁷ e diurnas). Nos anos de 2007 e 2008, as taxas de crescimento globais de matrícula e aquelas referentes às Ifes praticamente se equivaleram e, a partir de então, até 2013, as taxas de crescimento percentual das matrículas totais (diurnas + noturnas) nas Federais se elevaram mais significativamente, por conta do aumento da oferta de vagas diurnas, provável decorrência do Reuni.

Por fim, é preciso ressaltar ainda que, na sequência da criação do Reuni, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva sancionou a Lei nº 11.892/2008, que criou os institutos federais de educação, ciência e tecnologia (Ifets),

47 Segundo o Sisprouni, só a contribuição do Prouni importou, de 2005 até o segundo semestre de 2014, na destinação de 945.746 bolsas de estudo no turno da noite, perfazendo 74% das concessões totais.

tendo em vista impulsionar a oferta e o desenvolvimento do ensino técnico e tecnológico. Na realidade, tratou-se aqui de uma original reorganização e expansão do sistema de educação técnica e profissional preexistente e composto pelos antigos centros federais de educação tecnológica (Cefets) e as escolas técnicas e agrotécnicas federais. Ao criar uma rede de instituições federais, pretendeu-se dotar todas as unidades da federação de modernas estruturas educacionais de oferta de cursos superiores de tecnologia em nível de graduação e de pós-graduação, cursos técnicos de nível médio e cursos superiores de formação de professores de ciências, entre outros.⁴⁸ Entretanto, pode-se dizer que de 2008 a 2015 o crescimento das matrículas nesse segmento técnico e tecnológico, de nível médio e superior, embora expressivo, não chegou a apresentar taxas condizentes com a boa, complexa, descentralizada e cara estrutura institucional implantada nos Ifets, que hoje reúnem centenas de *campi* educacionais e profissionalizantes espalhados por todas as unidades da federação.

O perfil dos alunos e professores da educação superior

Em 2014, primeiro ano de vigência do PNE II, o aluno típico da graduação⁴⁹ presencial brasileira era mulher, ingressou no ensino superior com 21 anos, estudava à noite em IES privada e fazia bacharelado. O estudante típico da graduação a distância também era mulher, fazia licenciatura em IES privada, na qual ingressara com 32 anos.

.....
48 Complementação relevante nessa estratégia de desenvolvimento e difusão do ensino profissionalizante no país foi a instituição do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) pela então presidente Dilma Rousseff (Lei nº 12.513/2011), com o objetivo de expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica, buscando ampliar as oportunidades educacionais e de formação profissional qualificada dos jovens, dos trabalhadores e dos beneficiários de programas de transferência de renda. De 2011 a 2014 registraram-se mais de 8 milhões de matrículas por meio do Pronatec, entre cursos técnicos e de qualificação profissional, de curtíssima, curta, média e longa duração, ministrados, em sua maioria, pelo setor privado, por meio das unidades técnicas do Sistema S, em mais de 4.300 municípios. Em 2015, o programa atingiu 1,3 milhão de matrículas. No momento, o Pronatec, renomeado Mediatec, passa por reestruturação.

49 Essa seção se apoia na Nota sobre o Censo da Educação Superior de 2014 (INEP, 2014).

Em 2014, foram oferecidas mais de 8 milhões de vagas em cursos de graduação, sendo 78,5% delas vagas novas e 21,1%, remanescentes. Das vagas novas oferecidas, 44,2% foram preenchidas, enquanto apenas 17% das vagas remanescentes foram ocupadas. Todos os graus acadêmicos tiveram aumento no número de ingressos e quase dois terços dos novatos entraram em bacharelados.

Estudavam à noite 63% dos alunos. Entretanto, na rede estadual e, principalmente, na rede federal, os cursos diurnos reuniam o maior percentual de estudantes. E, ao passo que no turno noturno as matrículas cresceram 66,6% entre 2004 e 2014 (principalmente no setor privado), no turno diurno, elas expandiram 40,2%.

A maioria das graduações presenciais localizava-se na região Sudeste (45,4%), e a interiorização da educação superior, no que toca aos cursos, é um fato: em 2014, quase 2/3 dos cursos presenciais situavam-se em municípios do interior.

As matrículas nos cursos tecnológicos tomam impulso a partir de 2007, ano de criação dos Ifets (ou IFs). Com o crescimento das matrículas nos cursos tecnológicos a distância, essa modalidade passa a representar, em 2014, mais de um terço das matrículas do segmento. Entre os estudantes de cursos de tecnologia, 62,6% deles frequentavam cursos presenciais e, entre 2013 e 2014, o número das matrículas por EAD teve um crescimento de 12,7%.

Segundo o governo federal, de 1909 até 2002 haviam sido criados no país apenas 140 *campi*⁵⁰ de instituições de educação tecnológica; nos governos Lula, foram criados 214 novos *campi* e, no primeiro governo Dilma, mais 208 *campi*, totalizando, em 2014, 562 *campi* do gênero, que atendem a 512 municípios. Entretanto, o Censo da Educação Superior de

50 O conceito atual de *campus*, no domínio da educação técnica e tecnológica, é abrangente e se aplica a uma universidade tecnológica, como a do Paraná, aos antigos Cefets, às escolas técnicas, aos novos institutos federais e também se aplica a seus "satélites" institucionais cujas atividades são disponibilizadas no interior do país.

2014 registrava 1.029.767 matrículas nos cursos de formação de tecnólogos em todo o país, 86% delas no setor privado, sendo que o conjunto das instituições federais congregava somente 6% dessas matrículas.⁵¹ As universidades detinham a maioria das matrículas nos cursos tecnológicos (42% do total), e nessas instituições, 93% das matrículas estavam no setor privado.

Em síntese, o setor privado, durante todo o período analisado, predomina em número de IES, na oferta de cursos de graduação e tecnológicos e nas matrículas da graduação. Mas a rede pública tem maior participação nas matrículas na pós-graduação. Em 2014, das 299.355 matrículas em cursos de pós-graduação, 170 mil (ou 57%) se registravam em instituições federais; 79.633, em estaduais; e 1.335, em municipais.

O docente típico da rede pública de educação superior tinha doutorado, e, na rede privada, o mestrado era o grau de formação mais frequente entre os professores. Na rede pública, o número de funções docentes em tempo integral teve um considerável aumento nos últimos dez anos, e em 2014, pela primeira vez, os docentes da rede privada em tempo parcial superaram os professores-horistas.

Os cursos mais procurados

Os bacharelados detinham participação de 67,5% na matrícula em 2013, enquanto licenciaturas e cursos tecnológicos participavam, respectivamente, com 18,9% e 13,7%. Os bacharelados mais procurados eram administração, direito e pedagogia. Em 2014, a graduação por EAD reuniu 1,34 milhão de matrículas e o curso mais procurado foi pedagogia, com mais de 330 mil matriculados; na sequência vinha o curso de administração, com 178 mil alunos, e, em terceiro lugar, o curso de serviço social, com

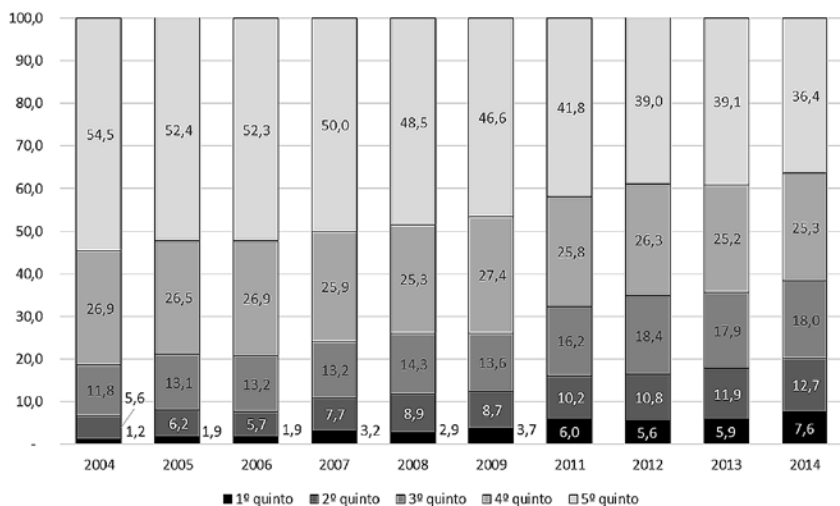
.....
51 Em 2015, o Censo registrou 1.010.142 alunos matriculados em cursos tecnológicos, 85% em estabelecimentos privados, 61% em cursos presenciais. Eram 68.862 os matriculados em instituições federais (6,8% do total, 88% em cursos presenciais). Nos 860.933 matriculados em instituições privadas, 56% em cursos presenciais e 44% em cursos a distância.

101 mil estudantes. Em 2015, 12,6% dos alunos estavam matriculados em cursos tecnológicos, 18,4% em licenciaturas e 69% em bacharelados.

Quanto às escolhas dos bolsistas do Prouni, no primeiro semestre de 2016, elas assim se distribuíam: engenharias (28.110 bolsas), administração (20.743), pedagogia (13.979), direito (13.511), ciências contábeis (11.028), engenharia civil (8.688), educação física (8243), enfermagem (6.986), gestão de recursos humanos (5.934), engenharia de produção (5.589) e psicologia (5.113). Nos cursos de medicina foram distribuídas apenas 838 bolsas.

No que respeita à renda, o gráfico 14 permite constatar que uma democratização na educação superior está de fato em curso, indicada pelo crescimento lentíssimo, mas constante, de pessoas posicionadas no primeiro quintil de renda (20% da população com renda mais baixa). Até 2006, o percentual de pessoas nessa posição que haviam ingressado nas IES públicas não chegava a 2%; em 2009, a presença dos alunos do estrato mais pobre atingiu 3,7% de participação, 6% em 2011 e 7,6% em 2014. O quintil dos 20% da população mais abonados, que de 2004 a 2007 reunia mais da metade do alunado da rede pública de ensino superior, perdeu participação até chegar a 35,4%, em 2014.

Gráfico 14 – Distribuição percentual de estudantes na rede pública de educação superior, por quintos de renda mensal domiciliar *per capita* – 2004-2014



Fonte: IBGE.

Esses resultados se relacionam com as políticas afirmativas implementadas no âmbito educacional nos últimos vinte anos, com destaque para os programas e a Lei de Cotas (Lei nº 12.711/2012), que aos poucos vão garantindo uma melhor representação no alunado de pessoas pertencentes a grupos populacionais antes alijados dessa possibilidade, seja pela renda, pelo tipo de escola frequentada, seja por efeito de pertencimento a certa etnia ou por ter deficiência.

Na rede privada, em contraste, parte-se de uma composição, em 2004, na qual 68,4% dos alunos pertenciam ao quinto quintil (20% mais ricos da população). Esse estrato perde espaço e cai para 52% (2009) e 40,9% (2014). Os estudantes do primeiro quintil, o mais pobre, que em 2004 constituíam apenas 0,6% do alunado nas IES privadas, quadruplicaram sua participação em 2011 (2,4%) e alcançaram 3,4% (2014). Os alunos do segundo quintil entre os mais pobres, registram os maiores ganhos: de 2,2% (2004)

a 10,3% (2014). Pode-se estimar que o Prouni e o Fies sejam responsáveis por boa parte dessas transformações sociais no segmento privado.

As perspectivas

Na direção dos dados constantes dos Censos da Educação Superior, uma pesquisa analítica do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)⁵² sobre esse nível educacional, de 2004 a 2014, permite afirmar que há em curso tendência à democratização da educação superior, impulsionada pela ampliação do acesso derivada do aumento na escolarização da população e pela melhoria das condições de vida das famílias.

Políticas públicas afirmativas como o Prouni, o Fies, o Reuni e a expansão da rede de educação técnica e tecnológica são relevantes nesse contexto. Os censos do Inep exibem, a partir de 2009, um aumento da participação de alunos matriculados em cursos de bacharelado das instituições públicas, cujo acesso se deu por meio de reserva de vagas: de 2009 a 2013 esse percentual dobrou, passando de 5,6% em 2009 para 11,6% em 2013. Além disso, houve, no período, uma expansão de 808.902 para 1.123.580 do total de matriculados nos bacharelados do setor público. Em entrevista concedida em janeiro de 2016 (METADE..., 2016), o então ministro da Educação Aloízio Mercadante declarou que metade do ensino superior bancado pelo governo atendia aos requisitos dos programas de cotas raciais e sociais.

As instituições privadas também ampliaram o percentual de matrículas associadas a algum tipo de financiamento estudantil: em 2009, o percentual de matrículas com financiamento não reembolsável em cursos de bacharelado presencial era de 18,8%, passando a 25,4% em 2013, sendo que 30% eram bolsistas do Prouni. E cresceu o número de alunos com

.....
52 Os resultados da referida pesquisa são reportados no artigo de Vinícius Lisboa (2015).

financiamentos reembolsáveis como o Fies (mesmo considerando a significativa queda no número de contratos após 2014).

Mas essa tendência à democratização da educação superior é uma realidade que avança muito lentamente no país. Conforme o IBGE, os brancos e membros da parcela mais abonada da sociedade ainda são maioria nas IES: em 2004, 54,5% dos estudantes de graduações públicas pertenciam ao quinto quintil, com renda *per capita* média de R\$ 2,9 mil. Em 2014, 36,4% das vagas das universidades públicas eram ocupadas por esse grupo. Por outro lado, a proporção de estudantes no primeiro quintil, com renda *per capita* média de R\$ 192, correspondia a 1,2% do total, subindo essa proporção para 7,6% em 2014; os dados revelam também crescimento maior da participação dos alunos das camadas médias da sociedade.

Do ponto de vista da inclusão étnica, o IBGE aponta que, em 2004, 16,7% dos estudantes pretos e pardos do país, na faixa dos 18 aos 24 anos, estavam matriculados no ensino superior, participação que cresceu para 45,5% em 2014. Entretanto, não chegam a atingir o percentual que os estudantes brancos da mesma faixa etária apresentavam em 2004: 47,2%. Em 2014, 71,4% dos estudantes brancos de 18 a 24 anos já frequentavam as IES.

As mulheres, que já predominavam em 2004, alcançaram, em 2014, percentual de 63,35% do total de estudantes de graduação.

Segundo o IBGE, o número de jovens de 15 a 29 anos que estudam e trabalham decresceu na década pesquisada. Eram 22,6%, em 2004, e, 10 anos depois, esse índice caiu para 17,3%. Mas o grupo de jovens que não estudam nem trabalham manteve-se estável e correspondia a um quinto da faixa etária. E o número de indivíduos que somente estudam cresceu de 59,3% para 67%.

Acerca da meta de melhorar a distribuição regional das matrículas, houve acréscimo no percentual de estudantes de graduação em todas as regiões, no período estudado, mas a desigualdade regional permanece. A interiorização nesse nível de ensino cresceu, mas variou pouco percentualmente.

Não obstante o esforço e o dispêndio dos cofres públicos com o Reuni e o impulso afirmativo da Lei de Cotas, as instituições federais ainda exibem participação inexpressiva nas vagas noturnas, o que prejudica o acesso dos estudantes trabalhadores ao ensino de qualidade oferecido.

Considerações finais

O confronto entre as realidades encontradas em 1998, tornado ponto de partida do PNE I, e aquelas que compõem a cena do ponto de partida do PNE II, em 2014, revela mudanças significativas quanto à situação da educação superior em nível de graduação.

No início da vigência do PNE II, o país já contava com 7,8 milhões de matrículas em quase 33 mil cursos de graduação de 2,4 mil instituições espalhadas por todo o Brasil.

Fica clara, na tabela 7, que se segue, a hegemonia do setor privado durante todo o período de vigência do PNE I e nos quatro anos subsequentes (2001-2014). Em contraste, as IES federais perderam posição em todos os indicadores importantes, inclusive evidenciando, em 2014, um problema de que não padeciam até então: a ocorrência significativa de vagas não preenchidas.

Segundo o Instituto Lobo, de 2006 a 2009 foi registrada *evasão* de 22% por ano para o conjunto de cursos superiores presenciais: 11% em IES públicas e 25% nas IES privadas. O MEC trabalhava com estimativa diferente, em 2010: independentemente do tipo de universidade, o índice de evasão era de 13,2% nas IES públicas e 15,6% nas privadas.

O ministério considerava que uma das medidas de combate à evasão mais importantes era a oferta de apoio aos estudantes no início dos cursos, mais do que a decepção com a carreira escolhida, a falta de condições financeiras ou acadêmicas para acompanhar o ritmo das aulas. O MEC já vem desenvolvendo alguns programas de apoio ao estudante, mas o crescimento da evasão e das vagas não preenchidas, nas Ifes, em um contexto de expansão das políticas afirmativas, segue preocupando as autoridades educacionais.

O Censo de 2015, por sua vez, confirma o problema apontado: registra que, nas federais, 90% das vagas novas foram ocupadas, e que havia, naquele ano, 27,4% de vagas remanescentes a distribuir, confirmando que as preocupações do MEC têm razão de ser.

Tabela 7 – Educação superior: instituições, cursos, vagas oferecidas e não ocupadas, ingressos e matrículas – 1998 e 2014

Educação superior										
	TOTAL		FEDERAL		ESTADUAL		MUNICIPAL		PRIVADA	
	1998	2014	1998	2014	1998	2014	1998	2014	1998	2014
Instituições	973	2.368	57	107	74	118	78	73	764 (79%)	2.070 (87%)
Cursos	6.950	32.878	1.338	6.177	1.125	3.781	507	1.078	3.980 (57%)	21.842 (66%)
Ingressantes	651.353	2.802.497 **	89.160 (14%)	309.531 (11%)	67.888	136.688	39.317	48.290	454.988 (70%)	2.307.888 (82,3%)
Vagas oferecidas	776.031	6.345.652 *	90.788	343.281	70.670	166.164	44.267	84.441	570.306 (75%)	5.751.766 (91%)
Vagas não preenchidas	124.678 (16%)	3.543.155 (56%)	1.628 (1,8%)	33.750 (10%)	2.782	29.476	4.950	36.151	115.318 (20%)	3.443.878 (60%)
Matrículas	2.125.958	7.828.013	408.640 (19,2% do total)	1.180.068 (15%)	274.934	615.849	121.155	165.085	1.321.229 (62,1% do total)	5.867.011 (75%)

Fonte: Sinopses da Educação Superior.

(1) Vagas novas oferecidas.

(2) Ingressantes nas vagas novas.

As taxas de escolarização crescem modesta e lentamente, embora os aumentos quantitativos sejam significativos. Assim, em 1998, a taxa líquida

de escolarização no nível superior era de 6,9%, subiu para 9% (2001), 17,7% (2014) e chegou a 18,1% (2015). Considerando o ritmo de crescimento observado nesses quase 20 anos, será difícil alcançar o ponto ótimo previsto no PNE II, a saber, atendimento de 33% dos jovens de 18 a 24 anos. De toda maneira, 18,1% é a maior taxa de escolarização líquida já atingida no país, sendo maior entre as mulheres, na população urbana, no quartil mais rico e entre os brancos. No entanto, nos seis anos entre 2009 e 2015, o indicador avançou apenas 3,3 pontos percentuais, ritmo insuficiente para o cumprimento da meta em 2024.

Ademais, o tempo é de escassez, para o Reuni, o Fies ou o Prouni, o que gera insatisfação e reivindicações nos setores atingidos. Entre os alunos, que veem encolher suas perspectivas de estudo em nível superior, considerada a conjuntura de crise econômica por que passa o país, também há queixas. O governo federal passou recentemente a priorizar cursos e regiões nas concessões do financiamento estudantil (como os de formação de professores, saúde e engenharias), decisão louvável, considerado o volume de recursos implicado e as carências do país, mas ainda não se pode dizer que o perfil de cursos financiados sob critérios de necessidade social experimentou grande alteração. Em 2016, direito, administração e enfermagem continuavam a concentrar um terço dos contratos do Fies. Houve avanço nos cursos de saúde: em 2014, a área registrava 16% das concessões; em 2016, chegou a 21%.

Resta ao governo tentar a expansão do Prouni, mas, tendo em vista série histórica gerada em tempos melhores, pode haver limite nas adesões e continuidade das restrições dos cursos para oferta de bolsas. A boa e recente notícia, divulgada em 2017, é que o desempenho dos bolsistas do Prouni no Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade) equivale ao dos não bolsistas.

Agravando o não atingimento da meta de expansão das matrículas para atendimento de até 33% dos jovens na faixa de 18 a 24 anos e da

reposição da meta de 30% de atendimento dessa faixa etária, caiu, entre 2014 e 2015, o número de novos ingressos na educação superior, tanto no setor público (-2,6%) quanto no privado (-6,9%),⁵³ de par com a redução da oferta de novos contratos do Fies.

Pode-se concluir dizendo que o PNE I foi elaborado e sancionado no contexto de uma ampla reforma educacional, cujos contornos foram esboçados em 1995, com a reforma do Estado, delineados com as transformações decorrentes da reforma universitária de 1968 e consolidados com a edição, em 1996, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB). O contexto histórico de aplicação do PNE II é bem diferente, mas não menos desafiador. Já há uma boa base, é certo; a sensibilização da sociedade para a importância da educação é grande e as iniciativas de combate às iniquidades sociais estão em curso e são muitas. Entretanto, a instabilidade política, a profunda e ampla crise econômica e a formação ainda insuficiente do conjunto dos professores de educação básica constituem balizas nem sempre flexíveis a impor limites para os caminhos da democratização do ensino superior, a serem trilhados até 2024.

Mas, para não dizer que aqui não se falou de flores, alvissareira é a informação de que ao menos uma das mais importantes metas referidas à educação superior está em vias de ser alcançada: é a meta 13 do PNE II, que, tendo em vista incrementar a qualidade da educação superior, define que a proporção de mestres e doutores em efetivo exercício, nesse nível educacional, deve alcançar os 75% até 2024. Segundo o movimento Todos pela Educação, de 2008 a 2014 o aumento do número de mestres e doutores foi de quase 15%, alcançando o índice de 74,3%.

.....
53 O número de novos alunos na rede privada caiu de 2.562.306 para 2.385.861, perfazendo -6,9% de taxa de crescimento. Esses dados consideram as vagas totais: as oferecidas nos vestibulares do ano e as remanescentes de outros vestibulares, e ainda as criadas por desistência de alunos. Considerando apenas a taxa de ocupação de novas vagas, oferecidas nos vestibulares, a rede privada apresenta desempenho pior ainda, com queda de 8,7% (eram 2.307.988 calouros em 2014 e 2.105.835 em 2015). Reforça essa tendência de declínio das matrículas o fato de o crescimento da inadimplência do Fies já montar, no momento, a mais de 50% dos contratos, apontando a insustentabilidade do programa nos termos atuais.

A autora agradece a colaboração do técnico João Carlos Afonso Costa na elaboração dos gráficos e tabelas deste artigo.

Referências

BRASIL. *Decreto n. 6.096, de 24 de abril de 2007*. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni).

_____. *Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996* (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB). Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

_____. *Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001* (PNE I). Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.

_____. *Lei n. 10.260, de 12 de julho de 2001*. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior e dá outras providências.

_____. *Lei n. 11.128, de 28 de junho de 2005*. Dispõe sobre o Programa Universidade para Todos (Prouni) e altera o inciso I do art. 2º da Lei n. 11.096, de 13 de janeiro de 2005.

_____. *Lei n. 11.892, de 29 de dezembro de 2008* (Lei dos Ifets). Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências.

_____. *Lei n. 12.513, de 26 de outubro de 2006*. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec); altera as Leis n. 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), n. 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre a

organização da Seguridade Social e institui Plano de Custeio, n. 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, e n. 11.129, de 30 de junho de 2005, que institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem); e dá outras providências.

_____. *Lei n. 12.711, de 29 de agosto de 2012 (Lei de Cotas)*. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências.

_____. *Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014 (PNE II)*. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 3001/2016*. Plenário. Relator: Ministro Ana Arraes. Sessão de 23 nov. 2010. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/data/files/08/43/F7/B1/51B98510784389852A2818A8/011.884-2016-9%20_FIES_.pdf>. Acesso em: 19 maio 2017.

_____. *Relatórios de auditoria em programas educacionais: Prouni, Fies, Mais Médicos*. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/comunidades/avaliacao-de-programas-de-governo/fiscalizacoes-realizadas/educacao/>>. Acesso em: 11 maio 2017.

_____. *Relatório de auditoria no Fundo de Financiamento Estudantil: 2016, Grupo 1 – classe V – TC 011.884/2016-9*. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/data/files/08/43/F7/B1/51B98510784389852A2818A8/011.884-2016-9%20_FIES_.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2017.

CASTRO, Claudio de Moura. Educação no Brasil: atrasos, conquistas e desafios. In: AMORIM, Ricardo L. C.; CAMPOS, André Gambier; GARCIA, Ronaldo Coutinho (ed.). *Brasil: o estado de uma nação, Estado, crescimento e desenvolvimento, a eficiência do setor público no Brasil*, 2007. Rio de Janeiro: Ipea, 2006. Disponível em: <<http://www.ipea>

gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/Livro_estadonacao2007.pdf>. Acesso em: 19 maio 2017.

CASTRO, Maria Helena Guimarães. *Tendências na educação superior do Brasil*. Brasília: MEC/Inep, out. 2000.

CHACON, José-Marcelo-Traina; CALDEIRON, Adolfo-Ignacio Calderón. A expansão da educação superior privada no Brasil: do governo FHC ao governo Lula. *Universia Publicaciones*, v. 6, n. 17, 26 jan. 2017. Disponível em: <<https://ries.universia.net/article/view/1099/1645>>. Acesso em: 11 maio 2017.

CORBUCCI, Paulo Roberto. *Evolução do acesso de jovens à educação superior no Brasil*. Brasília: Ipea, abr. 2014. (Texto para Discussão; n. 1.950). Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3021/1/TD_1950.pdf>. Acesso em: 11 maio 2017.

ENSINO Médio. *observatoriodopne.org.br*. Disponível em: <<http://www.observatoriodopne.org.br/metas-pne/3-ensino-medio>>. Acesso em: 5 maio 2017.

IBGE. Estatísticas, dados populacionais e indicadores. *ibge.gov.br*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home>>. Acesso em: 11 maio 2017.

INEP. Censo da Educação Superior: notas estatísticas, 2014. Brasília: MEC; Inep, 2015. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2015/notas_sobre_o_censo_da_educacao_superior_2014.pdf>. Acesso em: 19 maio 2017.

_____. Notas e sinopses estatísticas da educação superior. *inep.gov.br*. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>>. Acesso em: 11 maio 2017.

LISBOA, Vinícius. Número de estudantes no ensino superior aumenta; maioria ainda é branca e rica. *Agência Brasil*, 4 dez. 2015. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2015-12/ensino-superior-avanca-25-pontos-percentuais-entre-jovens-estudantes-em-10>>. Acesso em: 15 maio 2017.

LORENZONI, Ionice. Expansão faz crescer número de matrículas em cursos noturnos. *Portal Reuni*, 30 maio 2011. Disponível em: <<http://reuni.mec.gov.br/noticias/37-noticia-destaque/963-expansao-faz-crescer-numero-de-matriculas-em-cursos-noturnos>>. Acesso em: 15 maio 2017.

MERCADANTE, Aloizio. *Perspectivas da educação no Brasil*. Brasília. 11 nov. 2015. 97 slides. Apresentação em Power-point. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=27011-ministro-apresenta-camara-13nov-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 19 maio 2017.

_____. *Perspectivas da educação no Brasil*. Brasília: Câmara dos Deputados, 22 nov. 2016. Apresentação em Power-point.

_____; SOARES, José Francisco. *Censo da Educação Superior: 2013*. Brasília: Inep/MEC, set. 2014. [Apresentação].

METADE do ensino superior bancado pelo governo atende negros e pobres. *G1*, 11 jan. 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/educacao/noticia/2016/01/metade-do-ensino-superior-bancado-pelo-governo-atende-negros-e-pobres.html>>. Acesso em: 15 maio. 2017.

MORENO, Ana Carolina. Fies tem inadimplência em 49,8% dos contratos em fase de pagamento. *G1*, 8 nov. 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/educacao/noticia/fies-tem-inadimplencia-em-498-dos-contratos-em-fase-de-pagamento.ghhtml>>. Acesso em: 15 maio 2017.

OBSERVATÓRIO do PNE. *observatoriodopne.org.br*. Disponível em: <<http://www.observatoriodopne.org.br>>. Acesso em: 5 maio 2017.

PROUNI deve custar R\$ 1,27 bilhão em 2016, maior valor desde sua criação. *G1*, 24 jan. 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/educacao/noticia/2016/01/prouni-deve-custar-r-127-bilhao-em-2016-maior-valor-desde-sua-criacao.html>>. Acesso em: 15 maio 2017.

SAMPAIO, Helena. O setor privado de ensino superior no Brasil: continuidades e transformações. *Revista Ensino Superior*, Unicamp, n. 4, p. 28-43 14 out. 2011. Disponível em: <<https://www.revistaensinosuperior.gr.unicamp.br/artigos/o-setor-privado-de-ensino-superior-no-brasil-continuidades-e-transformacoes>>. Acesso em: 11 maio 2017.

SCHWARTZMAN, Simon. Os custos do PNE: o rei está nu. *Simon's Site*. 23 jan. 2017. Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/sitesimon/?p=5645&lang=pt-br>>. Acesso em: 12 maio 2017.

SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DO GOVERNO Federal (Brasil). Siafi. *tesouro.fazenda.gov.br*. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi>>.

TASHIBANA, Thiago Yudi; MENEZES FILHO, Naercio; KOMATSU, Bruno. Ensino superior no Brasil. *insper.edu.br*, dez. 2015. (Policy Paper, n. 14). Disponível em: <<https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2012/05/Ensino-superior-no-Brasil.pdf>>. Acesso em: 12 maio 2017.

Um balanço do Fies: desafios, perspectivas e metas do PNE

*Renato de Sousa Porto Gilioli*⁵⁴

Introdução

O Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) completou quinze anos em 2016, embora tenha sido criado, de fato, cerca de dois anos antes de sua conversão em lei, por meio da Medida Provisória nº 1.827/1999. Não foi o primeiro mecanismo de crédito estudantil no Brasil, mas deu substancial impulso ao financiamento a estudantes de cursos superiores privados. Remodelado em 2010, o programa foi apelidado na ocasião de “Novo Fies” e observou expansão sem igual da cobertura, levando à severa crise do modelo no primeiro semestre de 2015. O Fies não é um financiamento a fundo perdido: é concessão de empréstimos a estudantes, em condições mais favoráveis do que as oferecidas no mercado bancário comum e regido por condições específicas de empréstimo e de devolução dos valores.

No Plano Nacional de Educação (PNE) 2001-2010 (Lei nº 10.172/2001), já se defendia “a expansão do setor privado deve continuar, desde que garantida a qualidade” (BRASIL, 2001). Nesse sentido, o Fies pode ser entendido como um instrumento de cumprimento daquele plano, que, embora textualmente valesse somente até 2010, manteve-se como parâmetro para a educação nacional até a entrada em vigor do atual PNE. Com a aprovação do Plano Nacional de Educação 2014-2024 (Lei nº 13.005/2014), o Fies foi incluído no rol de programas de governo que

54 Consultor legislativo da Câmara dos Deputados com atuação na área XV (educação, cultura e desporto).

merecem atenção específica no planejamento de longo prazo (decenal) previsto para a educação brasileira até 2024. Parte das metas e estratégias contidas no PNE refere-se ao Fies.

Tendo em vista essas considerações iniciais, o objetivo deste artigo é apresentar um balanço do Fies nos anos recentes, em especial desde a aprovação do PNE, enfocando os desafios e perspectivas próprios desse programa para os próximos anos. Uma vez que o modelo atual do Fies foi estabelecido em 2010, é necessário retornar a esse momento para fazer referências a marcos conceituais, à massificação do fundo e à sua crise em 2015. Sem esses elementos, não é possível analisar prospectivamente os desenvolvimentos potenciais do programa até o fim da década do PNE vigente, que se conclui em 2024. Na medida em que os destinatários do Prouni podem ser, simultaneamente, beneficiários também do Fies, dedica-se parte do texto para focar esse programa, de maneira a se ter um quadro contextual mais completo do Fies.

O Fies antes de 2010

A história do financiamento estudantil em nosso país remete a 1975, quando a Presidência da República estabeleceu o Programa de Crédito Educativo (PCE ou Creduc), primeiramente implementado nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e, em 1976, estendido a todo o território nacional. Os primeiros agentes financiadores foram a Caixa Econômica Federal (CEF), o Banco do Brasil (BB) e os bancos comerciais. A partir de 1983, os recursos passaram a ser originados no Ministério da Educação e Cultura (MEC) e em loterias, ficando apenas a CEF como agente operador. No Creduc, as instituições de ensino superior (IES) recebiam em espécie, enquanto no Fies a operação é efetuada por meio de títulos da dívida pública especificamente emitidos para esse único fim (os CFT-ES, Certificados Financeiros do Tesouro – Série E). Nos seus últimos três anos de vigência com novos contratos (1995-1997), o Creduc beneficiou

73.173 pessoas, o que permite dimensioná-lo em relação ao Fies, cujos dados quantitativos são apresentados adiante.

A Lei nº 8.436/1992, deu caráter estável ao programa de governo já existente, com vigência das novas regras desde o ano seguinte. O pagamento baseava-se em correção monetária e juros de 6% a.a. A garantia de financiamento previa cobertura unicamente para morte e invalidez do devedor. As condições de exclusão dos beneficiários eram, entre outras: ultrapassar prazo médio de integralização do curso; reprovação por falta ou média em mais de duas disciplinas por período ou série, salvo casos de força maior avalizados por comissão de acompanhamento da IES; não aditamento do contrato em um período somado à não solicitação de reativação no período seguinte.

O Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies) teve essa denominação vigente até a Lei nº 12.513/2011 (quando seu nome foi alterado para Fundo de Financiamento Estudantil, que permanece até o presente). Desde a MP nº 1.827/1999, foi continuamente reeditado (em época na qual isso era possível), até a aprovação da Lei nº 10.260/2001 (conversão da MP nº 2.094-28/2001). A taxa de juros cobrada era, desde o início, de 6,5% a.a. (salvo para alguns cursos prioritários, que tinham taxa de 3,5% a.a., conforme a Resolução Bacen nº 3.415, de 13 de outubro de 2006), tendo sido reduzida a 3,4% a.a. com o Novo Fies (mediante a Resolução Bacen nº 3.842/2010) e retornando aos 6,5% a.a. em 2015. Ainda em 2010, o prazo para amortização da dívida saltou de duas vezes a duração do curso para três. A gestão original dos recursos do Fies era do MEC, tendo como agente operador a CEF. Em 2010, o agente operador passou a ser o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), com período de transição, enquanto a CEF e o Banco do Brasil tornaram-se agentes financeiros do Fies, programa que

apresentou resultados pouco expressivos na maior parte da sua existência, tendo celebrado cerca de 530 mil contratos em seus

primeiros dez anos. O Fies era de difícil acesso para as pessoas em piores condições de vida, porque exigia fiador em todos os contratos e não possibilitava 100% de financiamento. Além disso, havia falta de transparência, eficiência e rigor no cumprimento das regras. Pesava o alto nível de inadimplência e a instabilidade financeira que isto gerava para as instituições financiadoras solidárias no risco do crédito. (ROSSETO; GONÇALVES, 2015, p. 806)

Originalmente, a estrutura do financiamento era distinta da atual. O prazo de pagamento tinha como teto o período de duração do curso – em condições excepcionais e “por iniciativa da instituição de ensino superior”, permitia-se estender por até um ano esse prazo, sendo que o parcelamento da amortização ficava limitado a um máximo de 1,5 a duração regular do curso – e a amortização iniciava-se logo após a conclusão do beneficiário. Um dos pontos parecidos com o atual era a parcela de R\$ 50,00, trimestral, desembolsada pelo aluno enquanto ainda cursava a educação superior. A diferença era que ao estudante era facultado pagar essa parcela trimestral e que seu valor era de até R\$ 50,00. Atualmente, o valor é obrigatório e fixo nesse patamar.

A Lei nº 10.260/2001 estabelecia, em seu texto original, a possibilidade de financiar até 70% do valor do curso, condição que valeu até 2004. Em 2005, esse valor foi fixado em 50%. A ampliação para o financiamento em até 100% foi efetivada pela Lei nº 11.552/2007, a qual também ampliou o benefício não apenas para estudantes de cursos superiores, mas também para a pós-graduação *stricto sensu* (mestrados e doutorados), aspecto reforçado pela Lei do PNE 2014-2024. Por sua vez, a Lei nº 12.513/2011, que instituiu o Pronatec, ampliou os potenciais beneficiários do Fies também aos estudantes matriculados em cursos de educação profissional e tecnológica – seja na vertente individual (Fies Técnico) ou na destinada a pessoas jurídicas (Fies Empresa). A Lei nº 1.552/2007 inseriu nota mínima para o curso poder ser credenciado no Fies.

A carência, que não existia, ficou estabelecida em 6 meses pela Lei nº 1.552/2007 e foi ampliada para os atuais 18 meses pela Lei nº 11.941/2009. A extensão do prazo de carência possibilitou a diminuição da inadimplência de beneficiários do Fies para saldar as dívidas com o fundo. Essa extensão não somente beneficiou estudantes, mas também melhorou as condições estruturais de sustentabilidade do Fies. A inadimplência caiu no período 2008-2010 em razão de renegociações destinadas a ex-beneficiários, as quais ofereciam ampliação do prazo de pagamento ou de incorporação de prestações vencidas ao saldo devedor (com o correspondente aumento do valor das prestações).

Antes do Novo Fies (2010), registrou-se queda no número de novos contratos. Entre as razões para isso,

podemos apontar a criação do Prouni, que é baseado na distribuição de bolsas em instituições privadas de ensino. Pela sua natureza, esse programa veio a atender a faixa mais carente de estudantes, que antes de seu advento, seriam potenciais financiados pelo Fies. (BRASIL, 2009, p. 15)

Prouni

O Programa Universidade para Todos (Prouni) foi criado pela Medida Provisória nº 213, de 10 de setembro de 2004, e convertido na Lei nº 11.096/2005. São beneficiários estudantes egressos do ensino médio público (ou do ensino médio privado com bolsa integral, pessoas com deficiência e professores da rede pública em cursos de licenciatura) que contam com bolsas parciais (renda familiar *per capita* de até 3 salários mínimos) ou integrais (renda familiar *per capita* de até 1,5 salário mínimo) em IES privadas. Até o presente, foram cerca de 2 milhões de benefícios concedidos, por volta de 70% em bolsas integrais. Entre suas normas regulamentadoras relevantes, a Portaria nº 2/2008, estabelece as relações entre Fies e Prouni.

As bolsas Prouni são concedidas em dois processos seletivos anuais, sendo que, no primeiro semestre, são concedidos cerca de dois terços a duas vezes mais benefícios do que no segundo semestre. O total de bolsas concedidas caiu em 2010 e em 2013 em relação aos anos imediatamente anteriores (foram os dois únicos registros nesse sentido na série, decorrentes de quedas substanciais, respectivamente, na quantidade de bolsas integrais e de bolsas parciais). No que se refere aos dados desagregados, houve queda de bolsas integrais em 2007 (na verdade, o triênio 2006-2008 verificou praticamente estabilidade em quantidade de bolsas integrais), em 2010 (conforme já mencionado) e em 2016, quando o total de bolsas só permaneceu estável porque a grande queda de bolsas integrais foi compensada pelo grande crescimento de concessão de bolsas parciais. Por fim, as bolsas parciais caíram em número em 2006 e em 2009 (ocasiões em que as integrais cresceram bastante).

Tabela 1 – Concessão de bolsas Prouni

Ano	Quantidade de bolsas concedidas		
	Bolsas integrais	Bolsas parciais	Total de bolsas
2005	71.905	40.370	112.275
2006	98.698	39.970	138.668
2007	97.631	66.223	163.854
2008	99.495	125.510	225.005
2009	153.126	94.517	247.643
2010	125.090	115.351	240.441
2011	129.672	124.926	254.598
2012	150.870	133.752	284.622
2013	164.379	87.995	252.374
2014	205.237	101.489	306.726
2015	204.587	124.530	329.117
2016	166.603	162.577	329.180

Fonte: BRASIL, 2017b.

Além de o Prouni ser dedicado, em essência, a egressos do ensino médio público de famílias de baixa renda, destacam-se políticas de ação afirmativa em sua estruturação, pois as bolsas devem ser ofertadas também segundo critério étnico-racial, considerando a proporção estadual de negros e indígenas. “Segundo dados do MEC, em 2014, a população negra respondia por metade dos contratos do Fies (50,1%) e do Prouni (52,1%)” (CASEIRO, 2016, p. 11).

O Novo Fies (2010)

O Fundo de Financiamento Estudantil foi reformulado drasticamente em 2010. Com a Lei nº 12.202/2010, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) tornou-se agente operador e administrador dos ativos e passivos do Fies. Criou-se a possibilidade de abatimento do saldo devedor na razão de 1% ao mês para profissionais do magistério público e para médicos atuantes no Programa Saúde da Família (PSF), o que significava tornar, para essas categorias prioritárias, o financiamento estudantil algo mais próximo a um empréstimo a fundo perdido. Por fim, essa lei permitiu às IES utilizar débitos do INSS como créditos do Fies.

Inovação relevante no Fies foi a criação do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC), inscrito no art. 7º, III, da Lei nº 12.087/2009, norma legal destinada a auxílios da União para a promoção das exportações e para a sua participação em fundos garantidores de risco de crédito para micro, pequenas e médias empresas, bem como para produtores rurais e cooperativas. Nesse texto, a Medida Provisória nº 501/2010 – convertida na Lei nº 12.385/2011 –, insculpiu na legislação o seguinte:

Art. 7º Fica a União autorizada a participar, no limite global de até R\$ 4.000.000.000,00 (quatro bilhões de reais), de fundos que, atendidos os requisitos fixados nesta lei, tenham por finalidade, alternativa ou cumulativamente:

(...)

III – garantir diretamente o risco em operações de crédito educativo, no âmbito de programas ou instituições oficiais, na forma prevista nos estatutos dos respectivos fundos.

Essa modificação foi essencial no sentido de que, até então, exigia-se fiador para os beneficiários do Fies. O FGEDUC, fundo administrado pelo Banco do Brasil, passou a atuar como uma espécie de “seguro-fiança” para certo perfil de beneficiários, especificamente os matriculados em cursos de licenciatura, bolsistas Prouni que optaram por complementação do Fies no mesmo curso do Prouni e estudantes com renda bruta familiar *per capita* de até 1,5 salário mínimo. Esse instrumento permitiu considerável expansão da concessão de benefícios do Fies, repassando o risco do agente operador para o Fundo. Conforme o sítio do Fies informa:

O Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC), criado pela Lei nº 12.087/09, é um fundo garantidor de crédito de natureza privada, que opera no âmbito do FIES e é administrado pelo Banco do Brasil. A partir de 01.02.2014, a oferta de curso para o financiamento estudantil ficou condicionada à adesão da entidade mantenedora de instituição de ensino ao Fies e ao FGEDUC.

O FGEDUC proporciona segurança e facilidades aos diversos agentes participantes do FIES. No caso dos estudantes, o FGEDUC elimina a necessidade de apresentação de fiador no momento da contratação do financiamento. Já para as mantenedoras, o fundo garante até 90% [até 3 de abril de 2012, garantia 80%) do risco de inadimplência das operações de crédito educativo.

A contribuição ocorrerá mensalmente para o fundo por meio do recolhimento da Comissão de Concessão de Garantia (CCG), cujo valor corresponderá a 6,25% (seis inteiros e vinte e cinco centésimos por cento), calculado sobre a parcela das operações de financiamento garantidas pelo FGEDUC. O valor da CCG será debitado dos encargos educacionais pagos pelo FNDE às entidades mantenedoras de instituição de ensino, conforme as disposições do Termo de Adesão entre as partes, e repassado ao FGEDUC (BRASIL, 2016b).

O FGEDUC, criado como sustentáculo para a ampliação do Fies, contribuiu, colateralmente, para reduzir a inadimplência do fundo. O Relatório de Auditoria Interna CEF nº 209.229, no seu Plano de Providências, “reconhece que as recomendações para reduzir a inadimplência haviam sido devidamente implementadas” (BRASIL, 2016, p. 7), pois afirma que

a publicação da Lei nº 11.552/2007 [ampliação do prazo de carência para seis meses] possibilitou que a inadimplência do Fies, no futuro, seja menos impactante, uma vez que estabeleceu taxas de juros menores (redução de 9% a.a. para 3,5% a.a. ou 6,5% a.a., de acordo com o curso), o aumento do prazo de amortização e novas modalidades de fiança (a solidária e a fiança da própria instituição de ensino). (BRASIL, 2009, p. 91)

No entanto, uma série de outras alterações sensíveis foram efetuadas por normas regulamentares, como a Portaria Normativa nº 1/2010. Operacionalmente, a reestruturação efetuada pelo Novo Fies provocou uma primeira crise no Fies, ocasião em que os beneficiários tiveram problemas com novos contratos e com aditamentos a contratos em curso, os quais só foram renovados em maio de 2010.

A Portaria nº 1/2010 foi responsável, entre outros aspectos, por estabelecer normas do FGEDUC, consolidando o Novo Fies. O FGEDUC cobria parcialmente o risco das mantenedoras quando se tratava de financiamento concedido a: beneficiário matriculado em curso de licenciatura; beneficiário com renda familiar bruta mensal *per capita* de até 1,5 salário mínimo; bolsista parcial Prouni que optou por inscrição no Fies no mesmo curso da bolsa Prouni (Portaria Normativa MEC nº 1/2010, art. 3º, § 1º, I a III). A Portaria Normativa nº 3/2014, inseriu o § 1º-A no art. 3º da Portaria Normativa MEC nº 1/2010, para permitir a todos os beneficiários que formalizaram contratos a partir de 1º de fevereiro de 2014 usufruir do FGEDUC.

Conforme o FNDE, a inadimplência do Fies girava em torno de 3% a 4% em setembro de 2014. Relatório do Morgan Stanley do mesmo mês e ano indicava que os atrasos acima de um ano no pagamento dos financiamentos do Fies chegavam a 10%. Os dados são díspares, pois dependem do que se considera inadimplência. Números mais precisos (por serem mais específicos) são os da Caixa Econômica Federal (CEF), mas não são atualizados. De acordo com a CEF, no triênio 2009-2011, havia cerca de 12% de contratos e de valores com atraso de pagamento de mais de 360 dias e uma média de 18% para contratos e para valores com atraso de mais de 60 dias. Houve, em qualquer cenário e em qualquer comparação, queda na inadimplência no triênio seguinte (2012-2014), possível fruto das mudanças do Novo Fies.

Tabela 2 – Gastos anuais da União com o Fies

Ano	Valores LOA	Valores totais	Contratos			Inadimplência (em %) (1)	
	(em milhões de R\$)		Oferecidos	Novos	Ativos	Valores	Contratos
1999	N/D	N/D	N/D	67.202	67.202	–	–
2000	861	N/D	N/D	35.299	102.501	–	–
2001	615	N/D	60.000	48.456	150.129	6	7
2002	624	N/D	80.000	65.808	218.775	4	5
2003	709	N/D	70.000	49.248	271.867	5	7
2004	871	N/D	50.000	43.610	311.934	5	6
2005	1.063	787	100.000	77.212	372.038	9	10
2006	916	913	100.000	58.741	377.662	12	15
2007	980	970	100.000	49.049	N/D	N/D	N/D
2008	1.064	1.169	100.000	32.384	473.340	N/D	N/D
2009	1.291	1.387	100.000	32.781	486.718	12/19	12/19
2010	1.608	1.724	200.000	76.165	529.734	12/18	12/18
2011	1.646	2.662	415.000	154.250	583.757	10/17	11/16
2012	2.164	5.565	502.500	377.780	918.137	8/15	5/10
2013	1.644	7.300	875.000	559.905	1.168.100	N/D	N/D
2014	1.527	12.132	600.512 (2)	732.494	1.891.343	10%	3%
2015	12.389	16.589	313.947	287.367	2.185.038	N/D	N/D

Ano	Valores LOA	Valores totais	Contratos			Inadimplência (em %) (1)	
	(em milhões de R\$)		Oferecidos	Novos	Ativos	Valores	Contratos
2016	18.204	18.732	325.279 (3)	c. 193.000	c. 1,5 milhão	–	–
2017	21.000 (PLOA)	–	c. 225 mil (4)	–	–	–	–

Fonte: Relatórios de gestão do Fies, Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2017, dados e estatísticas do Fies no site oficial do FNDE, da Empresa Brasileira de Comunicação (EBC) e em Queiroz (2015). Na ocorrência de discrepância de diferentes fontes oficiais, foram tomados como base os relatórios de gestão do Fies. Elaboração do autor.

(1) A inadimplência foi calculada, até 2008, em 180 dias de atraso, salvo para contratos em fase de amortização, para os quais se contavam 60 dias; de 2009 em diante, a inadimplência foi calculada em atrasos de mais de 360 dias e de 60 dias.

(2) Previsão inicial de 2014.

(3) 250.279 novos contratos oferecidos no primeiro semestre de 2016 (dos quais 147.896 novos contratos foram assinados) e 75 mil no segundo semestre de 2016.

(4) 150 mil novos contratos oferecidos no primeiro semestre de 2017 e previsão de oferta de 75 mil para o segundo semestre de 2017.

Dados efetivos de inadimplência sob vigência do Novo Fies são ainda prematuros, pois os novos contratos estabelecidos desde 2010 estão, em sua grande maioria, no prazo em que os ex-beneficiários ainda podem aguardar para começar a devolver os valores ao fundo.

Para cursos superiores de quatro anos, deve-se somar mais 1,5 ano de carência para o início do pagamento do saldo devedor (perfazendo 5,5 anos). Nessa conta, quem iniciou curso superior de quatro anos como beneficiário do Fies em fevereiro de 2010, teve de começar o pagamento do saldo devedor somente em agosto de 2015. Se o curso era de cinco anos, em agosto de 2016. Se o curso for de seis anos (caso de medicina), o prazo para começar a pagar o saldo devedor será somente agosto de 2017. Ademais, como a inadimplência é medida, no principal padrão de referência, pelos atrasos que superam os 360 dias, a medida da inadimplência do Novo Fies só pode ser adequadamente avaliada desde agosto de 2016, o que se refletirá com mais ênfase nos relatórios de gestão do Fies a serem publicados no primeiro semestre de 2017.

A despeito de ser necessário mais tempo para uma série histórica adequada, segundo informação recentemente publicada na imprensa, para os novos contratos assinados desde 2010 e em fase de amortização, quase 50% estão com mais de dois meses de inadimplência:

Segundo o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), 172.823 contratos feitos a partir de 2010 já estão nessa fase [de amortização], mas 86.031, ou 49,8% do total, estão inadimplentes. Os dados equivalem à data de 30 de setembro de 2016 e foram obtidos pelo [Portal] G1 por meio da Lei de Acesso à Informação. (MORENO, 2016)

Acresce-se o fato de que, pelo PLOA 2017, “o governo conta com R\$ 1 bilhão somente em receitas da amortização dos financiamentos do Fies em 2016” (MORENO, 2016), cifra a ser recebida que é muito baixa se comparada à previsão de gastos com o Fies em 2017, impressionantes R\$ 21 bilhões (tabela 2).

O Fies e o PNE

Antes da aprovação do Plano Nacional de Educação 2014-2024, o Fies era ação de governo vinculada ao Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE 2007). “No Plano de Desenvolvimento da Educação estipulou-se, para o Fies, a meta de 60 mil financiamentos para o ano de 2007 e de 100 mil financiamentos anuais de 2008 a 2011” (BRASIL, 2012, p. 10). Além disso, o Fies já se propunha a cumprir a meta do PNE 2001-2010 que pretendia expandir o programa a 30% dos jovens de 18 a 24 anos na educação superior. Como se observa, essa meta não foi cumprida naquele PNE, tendo sido praticamente replicada no PNE atualmente vigente (2014-2024) – com discreto ajuste de 30% para 33% de jovens de 18 a 24 anos na educação superior e com o acréscimo da projeção dos 50% de matrícula bruta.

No entanto, são exíguas as chances de que as metas de acesso à educação superior do atual PNE sejam cumpridas, visto que o ritmo de crescimento na última década não se tem mantido em patamares suficientes para tanto.⁵⁵ Atualmente, segundo dados do Observatório do PNE de 2015, são cerca de 18% de matrículas líquidas e 35% de matrículas brutas na educação superior brasileira, números distantes de, respectivamente, 33% e 50%.

O Fies adquiriu grande destaque em meio às políticas públicas de promoção ao acesso à educação superior. Na Lei nº 13.005/2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), cinco estratégias (12.5, 12.6 e 12.20, 14.3 e 15.2) mencionam expressamente o Fies (há uma única menção ao Prouni na estratégia 12.20):

Meta 12: elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público.

(...)

12.5) ampliar as políticas de inclusão e de assistência estudantil dirigidas aos (às) estudantes de instituições públicas, bolsistas de instituições privadas de educação superior e beneficiários do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), de que trata a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, na educação superior, de modo a reduzir as desigualdades étnico-raciais e ampliar as taxas de acesso e permanência na educação superior de estudantes egressos da escola pública, afrodescendentes e indígenas e de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, de forma a apoiar seu sucesso acadêmico;

12.6) expandir o financiamento estudantil por meio do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), de que trata a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001 (...);

(...)

.....
55 Para discussão mais aprofundada sobre esse tópico, consultar Barros, 2015.

12.20) ampliar, no âmbito do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies), de que trata a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, e do Programa Universidade para Todos (Prouni), de que trata a Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, os benefícios destinados à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores presenciais ou a distância, com avaliação positiva, de acordo com regulamentação própria, nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação.

(...)

Meta 14: elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação *stricto sensu*, de modo a atingir a titulação anual de 60.000 (sessenta mil) mestres e 25.000 (vinte e cinco mil) doutores.

(...)

14.3) expandir o financiamento estudantil por meio do Fies à pós-graduação *stricto sensu*;

(...)

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.

(...)

15.2) consolidar o financiamento estudantil a estudantes matriculados em cursos de licenciatura com avaliação positiva pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), na forma da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, inclusive a amortização do saldo devedor pela docência efetiva na rede pública de educação básica. (BRASIL, 2014)

Na meta 12, reafirmou-se a necessidade de ampliar a porcentagem de estudantes na educação superior no país, não apenas na idade ideal (18 a 24 anos), mas em números globais. Mesmo ao se comparar com outros países da Amé-

rica Latina, o Brasil tem baixo percentual de estudantes na educação superior, nível de ensino capaz de promover formação mais especializada de mão de obra e produzir maior valor agregado nos processos produtivos, além de oferecer perspectivas de ascensão social e simbólica para segmentos sociais que antes não tinham acesso a um grau de escolarização mais elevado.

O PNE, no entanto, não reconhece unicamente a importância do acesso à educação superior (mantido pelo Prouni ou pelo Fies, como política de Estado, nas IES privadas), mas da permanência dos estudantes nos cursos superiores até a conclusão. Esse era um elemento ao qual o governo federal conferia pouca atenção à época da edição da Lei do Prouni, mas que se consolidou nos anos seguintes, por exemplo com os Programas Bolsa Permanência (PBP), de Educação Tutorial (PET)⁵⁶ e de Apoio Acadêmico (PAA). A estratégia 12.5 refere-se expressamente à permanência dos estudantes, não somente em IES privadas, priorizando o recorte étnico-racial e os alunos egressos do ensino médio público, medida coerente com a estruturação já existente no Prouni.

A estratégia 12.6 indica ampliação do Fies. A estratégia 12.20 reitera a 12.6, acrescenta o Prouni e demarca a perspectiva da expansão desses programas para cursos superiores a distância e a exigência de padrões de qualidade do ensino oferecido pelas instituições. Portanto, na perspectiva da lei federal que instituiu o PNE, é dever expresso do Estado, para a década 2014-2024, ampliar o alcance do Fies e do Prouni.

As políticas públicas para promoção do acesso à educação superior fundamentaram-se, na última década e meia, no direcionamento de recursos públicos para a ampliação das instituições federais e a interiorização de *campi* universitários públicos (Programa de Apoio a Planos de

.....
56 Embora o PET tenha sido criado em 1979, com a denominação Programa de Especial de Treinamento, sob a gestão da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), ficou diretamente sob os cuidados do MEC de 1995 a 2003 e foi recriado como Programa de Educação Tutorial em 2004, momento em que ganhou novo impulso e dimensão (HISTÓRICO..., 2002).

Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – Reuni, 2007), a expansão da Universidade Aberta do Brasil (UAB), com cursos a distância em IES públicas, bem como para o aproveitamento de vagas ociosas da rede privada. Na vertente das matrículas privadas, o Prouni e o Fies foram os principais programas governamentais de acesso à educação superior, sendo que o Fies recebeu grande influxo de recursos desde 2010, com consequente incremento de beneficiários em 2010-2014. No biênio 2015-2016, houve concessão de menos benefícios.

Ainda assim, desde 2010 a quantidade de novos benefícios foi muito alta, o que pode ser interpretado de duas maneiras distintas e complementares: a expansão do Fies em 2010-2014 cumpre a disposição legal do PNE 2001-2010, do PDE 2007 e, também, do PNE 2014-2024 (pois a lei é de junho de 2014, de modo que as metas e estratégias referentes ao Fies já tinham validade legal no segundo semestre de 2014, ainda que previstas já desde o Projeto de Lei nº 8.035/2010), mas pode ser entendida também como fenômeno político-eleitoral federal, uma vez que os aumentos mais substanciais ocorreram em 2013 e, notadamente, em 2014.

Tabela 3 – Novos contratos do Fies – de 2010 a junho de 2015

	2010	2011	2012	2013	2014	junho/2015
Novos contratos firmados	76.170	154.265	377.865	559.448	732.494	243.113
Somatória	76.170	230.435	608.300	1.168.248	1.900.742	2.143.855

Fonte: Simec (BRASIL, 2017).

Nota: no segundo semestre de 2015, foram ofertadas 61,5 mil vagas para beneficiários do Fies, não necessariamente todas preenchidas.

O PNE e a expansão do Fies (2011-2014)

Em 2011, houve duas vezes mais novos contratos do que em 2010. Esse número mais que duplicou em 2012 em relação ao ano anterior, chegando a patamares expressivos em 2013-2014. Os novos contratos de 2013 corresponderam praticamente ao total dos novos contratos de 2010-2012. Somente em 2014, ano em que ocorreram eleições presidenciais, os novos contratos representaram quase dois terços do total de novos contratos do quadriênio anterior (2010-2013).

Nos discursos oficiais de diferentes gestões do Poder Executivo federal ou de parlamentares, o Fies afigura-se como decisivo para manter o ritmo de expansão das vagas na educação superior, sobretudo para os jovens em idade de 18 a 24 anos, e assim tentar converter, progressivamente, a educação superior brasileira em um “sistema de massas” (mais de um terço dos jovens em idade ideal em cursos superiores).

Os aportes de recursos ao Fies seriam uma forma de cumprir o determinado pela Lei do PNE 2014-2024 e de promover a democratização da educação superior no país. A sustentabilidade do Fies seria, portanto, fundamental para as políticas públicas voltadas à ampliação do acesso a esse nível de ensino no Brasil, sobretudo em um cenário de crise econômica prolongada. Outro argumento usado para direcionar recursos públicos à iniciativa privada – e não a IES públicas – reside no fato de que as vagas na rede privada já existiam e eram apenas ociosas, quase não sendo necessário criar novas vagas (como seria na rede de ensino superior público), tão somente direcionando recursos orçamentários para sustentar estruturas já existentes.

São argumentos defensáveis e legítimos, mas o debate não se reduz a eles. A expansão de matrículas na educação superior não pode ser pensada somente em termos quantitativos, afinal a qualidade de muitas IES privadas nem sempre é a melhor. Ademais, grande parte das IES privadas

não faz, de fato, pesquisa acadêmica e pouco se dedica à extensão. Qual deve ser a opção mais adequada de uma política pública? Apenas promover a ampliação quantitativa do acesso à educação superior, com ênfase no setor privado, preocupando-se menos do que o necessário com mecanismos de garantia de qualidade? Ou direcionar recursos para fortalecer instituições públicas?

Nota-se que os critérios de qualidade de IES e de seus cursos para que estudantes sejam beneficiários do Fies são pouco rigorosos. Embora a exigência de ao menos 450 pontos no Enem e de não zerar a redação dessa avaliação tenha sido instituída em 2013 no Prouni, só foi adotada no Fies no fim do primeiro semestre de 2015, como repercussão direta da crise do Fies que se configurou no início daquele ano.

À exigência de nota mínima no Enem e de não zerar a redação, foi acrescentado no Fies, também no fim do primeiro semestre de 2015, o direcionamento prioritário do programa a cursos de instituições com conceito 4 e 5 no sistema de avaliação oficial (Sinaes), com preferência para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e para áreas consideradas mais relevantes para o país: licenciaturas, cursos da área de saúde e engenharias. Ainda assim, foi uma medida muito tardia para priorizar as melhores IES privadas, considerando-se a grande expansão do Fies em 2010-2014. Também é necessário observar que, se essas IES de melhor qualidade são prioritárias, não significa que outras não possam receber repasses, mas que apenas ficam para o fim da “fila”.

A qualidade das instituições e de seus cursos foi objeto de preocupação do governo somente quando se concretizou o fato de haver menor disponibilidade de recursos para o Fies – e não por ser considerada, no mérito, essencial para essa política pública, ainda que o discurso oficial tenha sido esse. Em outros termos, buscou-se ampliar desmedidamente o Fies, o que causou um estrangulamento financeiro para o governo federal. Como consequência dessas dificuldades orçamentárias é que se buscou restringir o

acesso ao financiamento estudantil mediante exigência de padrões de qualidade de instituições, de cursos superiores e de seleção dos beneficiários.

No primeiro semestre de 2012, portarias normativas inseriram novos critérios para o financiamento estudantil, alterando a Portaria Normativa nº 10/2010. Estabeleceu-se que estudantes de famílias com renda bruta de mais de vinte salários mínimos não mais poderiam ser beneficiários do Fies. Faixas de renda bruta familiar de menos de vinte salários mínimos também foram submetidas a condições específicas. O financiamento nunca poderia ser menor do que 50% do valor do encargo educacional (mensalidade), mas só poderia alcançar 100% para estudantes de famílias com renda bruta de até dez salários mínimos e em certas condições especiais. Nas faixas de dez a quinze e de quinze a vinte salários mínimos, os percentuais foram escalonados em 50% ou 75%, conforme o comprometimento da renda com o pagamento dos encargos. Ficavam excetuados desse escalonamento estudantes dos cursos de licenciatura, que podiam financiar 100% das mensalidades, e estudantes bolsistas parciais ou complementares do Prouni, que podiam financiar integralmente a parte da mensalidade não coberta pelo programa.

Com a Portaria nº 10/2015, um anexo substituiu esses escalonamentos anteriores por cinco faixas de 0,5 em 0,5 salário mínimo, abrangendo de 0 a 2,5 salários mínimos de renda bruta *per capita* familiar. A essas faixas da portaria, foi acrescentada uma sexta (2,5 a 3 salários mínimos de renda bruta *per capita* familiar) em meados de 2016. De acordo com o Relatório de Gestão do Fies referente a 2015, até cursos com mensalidade mais elevadas, como Medicina (43.402 beneficiados) e Engenharia (387.666 beneficiados), seguem essa tendência inclusiva (BRASIL, 2016, p. 17).

Crises do Fies (2015 e 2016) e Medida Provisória nº 741/2016

Até o fim de 2014, os esforços do Poder Executivo em cumprir as metas de expansão da educação superior constantes no PNE (tanto o da primeira década do século XXI quanto o que se iniciou em meados de 2014) estimularam o governo a abrir créditos extraordinários destinados à concessão de novos financiamentos do Fies e ao sustento orçamentário-financeiro do FGEDUC. A manutenção da capitalização do Fies em proporções compatíveis tinha sido constantemente garantida no orçamento federal com os reforços dos referidos créditos extraordinários em 2012-2015, como se pode observar na comparação entre as colunas “Valores LOA” e “Valores totais disponíveis” (que somam valores da LOA a créditos extraordinários anuais para o Fies) da tabela 2.

No fim de dezembro de 2014, antevedendo dificuldade de sustentar o ritmo de expansão do Fies, o governo federal editou normas regulamentares que limitavam os repasses do FNDE às mantenedoras. Em especial, o art. 2º da Portaria Normativa nº 23, de 29 de dezembro de 2014, alterava o art. 33 da Portaria Normativa MEC nº 15, de 8 de julho de 2011, inserindo o seguinte texto:

§ 2º As entidades mantenedoras com número igual ou superior a 20.000 (vinte mil) matrículas financiadas pelo Fies terão a emissão e disponibilização de que trata o *caput* efetuadas em até 8 (oito) parcelas anuais.

§ 3º As parcelas de que trata o parágrafo anterior terão intervalo mínimo de 45 (quarenta e cinco) dias entre cada parcela e abrangerá um único mês de competência de encargos educacionais a cada emissão.

A Portaria nº 23/2014, que oficializou a validade desse escalonamento dos repasses federais às IES apenas para o ano de 2015, concretizou uma espécie de “contingenciamento” dos repasses. Em vez de serem mensais, os repasses do FNDE às mantenedoras de maior porte foram reduzidos

a oito parcelas em 2015, sendo que as quatro restantes seriam saldadas a partir de 2016. A medida precipitou severa crise do Fies no início de sua vigência, quando muitas IES, além de protestarem contra a mudança, não aceitaram a matrícula de beneficiários do programa ou exigiram que estes pagassem o que o governo federal não estava repassando de acordo com a sistemática anterior.

Ambas as práticas eram proibidas às IES pela Lei do Fies e por suas normas regulamentares. No entanto, o cenário de incerteza causou problemas às mantenedoras e, principalmente, aos estudantes beneficiários. O edital do início de 2015, por conseguinte, saiu com atraso (tal como já ocorrera em 2010, com o Novo Fies) e houve sucessivas prorrogações de prazo por parte do MEC para permitir que novos contratos e aditamentos de contratos em curso fossem adequadamente efetivados.

Nesse ambiente de contenção orçamentária e de repasses do FNDE para as grandes mantenedoras, houve também redução da quantidade oferecida de novos contratos em relação aos anos imediatamente anteriores (2012-2014). No entanto, se a imprensa propagou como alarmante a redução substancial de novos contratos de 2014 para 2015 em cerca de dois terços, deve-se notar que, ao contrário, houve crescimento excessivo desse número no triênio 2012-2014. Do ponto de vista meramente administrativo, faria mais sentido que o crescimento de novos contratos em 2012-2014 fosse mais lento, respeitando o preceituado na lei, mas sem desestruturar a capacidade orçamentário-financeira inerente ao Fies, como ocorreu.

A perspectiva de ampliar rapidamente um programa com forte apelo social parece ter sido atraente ao governo, considerando que se aproximava uma eleição presidencial no segundo semestre de 2014, o que foi “compensado” com significativa contenção do programa em 2015, que acabou por desencadear a crise do Fies.

Em paralelo, no primeiro semestre de 2015, muitas IES reajustaram suas mensalidades em valores acima do permitido pelo sistema eletrônico do Fies (SisFies). Aumentos acima do limite da inflação até são permitidos pelo MEC, mas só podem ocorrer se a IES enviar planilha de custos que justifique a elevação dos encargos educacionais acima da inflação. Várias IES lançaram reajustes acima da inflação sem o envio devido das planilhas de custos mencionadas. Com isso, as matrículas de muitos estudantes foram simplesmente barradas pelo SisFies, o que contribuiu para os alargados atrasos e prorrogações dos prazos de inscrição para novos contratos e, principalmente, para aditamentos a contratos em curso no primeiro semestre de 2015.

Desde 2015, a crise do Fies mudou as perspectivas desse programa. Em 2010, devido à reconfiguração ocorrida com o Novo Fies, as inscrições foram efetuadas com atraso, conforme mencionado, o que sugere que ampliações do programa já tinham o potencial de provocar insegurança sistêmica.

Com a Medida Provisória nº 741/2016, sobrevieram algumas mudanças de relevo no Fies. A principal foi o repasse da responsabilidade pelo pagamento da taxa de administração do Banco do Brasil e da Caixa Econômica (agentes financeiros) do governo federal para as mantenedoras de IES participantes do Fies. Conforme o texto aprovado no Congresso Nacional, a contribuição para esse fim será de “dois por cento sobre o valor dos encargos educacionais liberados”, o que desonera o governo federal dessa despesa, mas onera as IES. Se for seguida a lógica de mercado, as IES tenderão a repassar esses valores para os encargos educacionais – ainda que de maneira velada, por meio de mecanismos de difícil detecção e controle, pois isso não é permitido pela norma legal –, o que oneraria os estudantes, beneficiários ou não do Fies.

Além desse ponto, outras alterações ocorreram também: uma delas, substancial, abriu a possibilidade de que o Fies seja direcionado a estudantes que já têm curso superior, uma vez que “o financiamento com recursos do

Fies será destinado prioritariamente a estudantes que não tenham concluído o ensino superior” (CASEIRO, 2016, p. 10). Antes, o Fies vedava o financiamento aos que já tivessem curso superior completo:

Tendo em vista que a demanda pelo programa é maior que a oferta, o Ministério da Educação (MEC) estabeleceu, em 2009, critérios adicionais para seleção dos beneficiários, privilegiando estudantes com menor renda familiar, negros, indígenas, egressos de escolas públicas e aqueles que nunca cursaram anteriormente uma graduação. (CASEIRO, 2016, p. 10)

A prioridade aos que não têm curso superior completo flexibilizou esse aspecto. Por fim, outra mudança que vale ser destacada é a inclusão, no art. 6º-B da Lei do Fies, de abatimento do saldo devedor na razão de 1% ao mês não apenas para médicos que trabalham no Programa Saúde da Família (PSF), mas também para médicos militares que trabalham em regiões consideradas prioritárias para o Sistema Único de Saúde (SUS).

Quando parecia que o Fies entraria em nova calmaria e em regularidade administrativa e operacional, deflagrou-se nova crise no segundo semestre de 2016. De forma similar ao que ocorreu no primeiro semestre de 2015, mas sem anunciar por meio de normas regulamentares (como as portarias normativas de dezembro de 2014), o governo federal afirmou que não tinha recursos para repassar às mantenedoras.

Novamente, as IES dificultaram matrículas de beneficiários do Fies ou exigiram dos estudantes pagamentos correspondentes aos valores dos repasses em atraso do FNDE. Várias mantenedoras ameaçaram retirar-se do programa – o que pode ter sido mero instrumento de pressão. O constrangimento para os beneficiários repetiu-se e o problema alongou-se por cerca de três meses, tendo sido resolvido apenas com a aprovação de projeto de lei no Parlamento liberando créditos suplementares para o Fies. Cerca de 1,8 milhão de aditamentos foram prejudicados nesses meses.

Considerações finais: perspectivas e desafios do Fies e do Prouni

O Fies caracterizou-se por ser um programa de pequena dimensão relativa até 2010, quando começou a ser ampliado em rápido ritmo, tendo como ápice 2014, seguido de queda abrupta, comparando-se com o triênio 2012-2014, de oferecimento de novos contratos. Viveu três crises, ao menos: uma em 2010, quando foi remodelado como Novo Fies, com atrasos nos aditamentos; outra, severa, em 2015, com mudança nos repasses do FNDE para as mantenedoras válidas para aquele ano, a qual ensejou o estabelecimento de novos critérios de concessão; e mais uma no segundo semestre de 2016, também com atraso nos repasses federais para as IES.

O orçamento para o programa cresceu em progressão notável, constituindo-se em uma das principais políticas públicas de acesso à educação superior no Brasil. Nesse sentido, superou, nos últimos anos, o Prouni. Diante das metas do PNE, afirmou-se ainda mais a perspectiva de que o Prouni e, principalmente, o Fies sejam ampliados, mas o gigantismo do financiamento estudantil mostrou claramente seus limites nas crises de 2015 e de 2016. O direcionamento dos repasses do FNDE só levou em conta a qualidade das IES privadas quando foi necessário reduzir, em 2015, o quantitativo de novos contratos a serem oferecidos, nunca tendo sido a qualidade, antes disso, uma preocupação central no que se refere à execução do programa.

O financiamento estudantil, embora seja ferramenta de relevo para promover a ampliação do acesso à educação superior no país, não é solução plena para o beneficiário. Na atual configuração do mercado de trabalho, há grande dificuldade de um graduado obter uma posição no mercado de trabalho com renda e com exigência de formação superior compatíveis com o curso superior recentemente concluído por meio do Fies. Formados em cursos superiores frequentemente são demandados pelo mercado para logo ingressarem em especializações (pós-graduação *lato sensu*) e cursos de aperfeiçoamento, atualização ou extensão, tendo também como

outras opções de estudo cursar uma segunda graduação ou ingressar em um mestrado (pós-graduação *stricto sensu*). Do contrário, são empurrados para ocupações mais operacionais, de menor prestígio, menor remuneração e menos estáveis.

Nesse sentido, o financiamento estudantil apenas posterga a questão da colocação profissional do beneficiário, sendo acompanhada do difícil fardo de ter de devolver os recursos do financiamento em prazo de até três vezes a duração do curso superior. Em outros termos, mesmo concluindo uma graduação, o estudante permanece preso a uma dívida a ser saldada por pelo menos mais de uma década.

Aumentar o prazo de carência seria uma solução para aliviar o impacto da inadimplência do Fies? Essa medida já foi tomada no passado, tendo sido um dos fatores que contribuíram para configurar o Novo Fies. Mesmo que seja adotada, é necessário recordar que a taxa de juros do financiamento voltou do patamar de 3,4% a.a. para 6,5% a.a., impelindo o aumento da inadimplência e tendo mais peso e influência proporcionais do que o mero eventual aumento do prazo de carência.

Muitas instituições de ensino superior privadas, em função das condições favoráveis do financiamento estudantil, acabaram por se encontrar em uma situação de “Fiesdependência”, contando com grande parte de suas matrículas vinculadas a beneficiários do fundo. Do ponto de vista administrativo e financeiro, foi um excelente negócio para as IES, pois os repasses governamentais permitiram às mantenedoras uma redução drástica da inadimplência dos estudantes e garantiram em proporções expressivas a sustentabilidade econômico-financeira das mantenedoras. No entanto, desde a crise do Fies de 2015 e com os atrasos dos repasses em cerca de três meses no segundo semestre de 2016, a “Fiesdependência” revelou-se problemática para as IES.

Há, ainda, outro problema difícil de ser enfrentado pelo Fies. Atualmente, segundo o Relatório de Gestão do Fies referente a 2015 (BRASIL, 2016), 60% das vagas que contam com o benefício do financiamento estudantil estão concentradas nas regiões Sul e Sudeste e no Distrito Federal. Isso ocorre na medida em que essas regiões têm economias com maior volume, mais serviços disponíveis e mais pessoas com renda potencial para cursar IES privadas. No entanto, o papel de uma política pública não pode restringir-se unicamente a orientar recursos orçamentários federais para a iniciativa privada, com poucas contrapartidas de qualidade e de garantia não apenas do acesso, mas também da permanência e da conclusão dos cursos superiores. O Fies, embora tenha mecanismos recentes destinados a promover desconcentração regional dos benefícios (destinação às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste), ainda não conseguiu efetivar isso em escala considerável, como aponta o Relatório de Gestão do Fies referente a 2015.

Resta, com efeito, questionar qual será o destino do Fies: ampliar-se cada vez mais, ainda que em ritmo de crescimento menor, direcionando uma massa de recursos públicos que poderiam ser destinados a IES públicas? Estabilizar-se para garantir razoável qualidade das vagas oferecidas? Tender à diminuição contínua para retornar a um patamar de gastos públicos condizente com a contenção fiscal que se avizinha? Por ora, pode-se apenas afirmar que o PLOA 2017 aponta para o maior volume de recursos orçamentários destinado ao Fies em toda a história, com potencial de comprimir gastos públicos com IES públicas e manter políticas que garantem a sobrevivência de mantenedoras de IES privadas que nem sempre têm efetiva qualidade.

Conforme o PNE 2001-2010 já assinalava, “a manutenção das atividades típicas das universidades – ensino, pesquisa e extensão – que constituem o suporte necessário para o desenvolvimento científico, tecnológico e cultural do país, não será possível sem o fortalecimento do setor público”

(BRASIL, 2001). Fica claro o quanto, no longo prazo, pode ser prejudicial uma eventual fragilização das IES públicas e maior canalização de recursos para o setor privado.

Há, ainda, a questão quantitativa do PNE 2014-2024: como a meta 12 determina a garantia da “qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público”, orientar demasiados recursos para as IES privadas dificultará sobremaneira atingir esses 40% de novas matrículas nas IES públicas até 2024. As estratégias do PNE que beneficiam o setor privado da educação superior não podem, legalmente, provocar efeitos que façam com que estas se sobreponham à meta que determina o crescimento de 40% das novas matrículas em IES públicas.

Referências

BARROS, Aparecida S. X. Expansão da educação superior no Brasil: limites e possibilidades. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 36, n. 131, p. 361-390, abr./jun. 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v36n131/1678-4626-es-36-131-00361.pdf>>. Acesso em: 18 dez. 2016.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Comissão de Educação. Projeto de Lei nº 7.068, de 2014. Altera a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, de forma a estender o prazo de carência do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies) para trinta e seis meses. Autor: Deputado Nilson Leitão. Relator: Deputado Moses Rodrigues. *Relatório*. 2016. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/1475488.pdf>>. Acesso em: 18 maio 2017.

BRASIL. *Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001*. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <<http://www>>.

planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm>. Acesso em: 18 abr. 2017.

_____. *Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm>. Acesso em: 18 abr. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. *Prestação de Contas Anual: Relatório de Gestão do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies)*, 2012. Brasília, 2013. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=14253-relatorio-gestao-da-fies-exercicio-2012-pdf&category_slug=setembro-2013-pdf&Itemid=30192>. Acesso em 26 out. 2016.

_____. Programa Universidade para Todos (Prouni). *Dados e estatísticas*. 2017b. Disponível em: <<http://prouniportal.mec.gov.br/dados-e-estatisticas>>. Acesso em: 18 abr. 2017.

_____. *Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec)*. Disponível em: <<http://painel.mec.gov.br>>. Acesso 18 maio 2017.

_____. 24 – O que é fiança solidária? (Perguntas Frequentes). *Programa de Financiamento Estudantil*. Disponível em: <<http://sisfiesportal.mec.gov.br/?pagina=faq>>. Acesso em: 5 jun. 2016b.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. *Manual do Programa de Crédito Educativo (Creduc)*, 2007. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/mcreduc.pdf>>. Acesso em: 1º abr. 2016.

_____. *Prestação de contas ordinárias anual: Relatório de Gestão do Exercício de 2008*. Brasília: CEF, 2009. Disponível em: <<http://portal.mec.gov>>.

br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=2708-
-relatorioagregadocontas-fies-pce-2008&category_slug=janeiro-2010-
pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 25 out. 2016.

_____. *Prestação de contas ordinárias anual*: Relatório de Gestão do Exercício de 2010. 2015. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=17558-fies-relatorio-de-gestao-2010&category_slug=maio-2015-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 25 out. 2016.

_____. *Prestação de contas ordinárias anual*: Relatório de Gestão do Exercício de 2011. Brasília, abr. 2012. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=17559-fies-relatorio-de-gestao-2011&category_slug=maio-2015-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 25 out. 2016.

_____. *Prestação de contas ordinárias anual*: Relatório de Gestão do Exercício de 2013. Brasília, abr. 2014b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=15998-relatorio-gestao-exercicio-2013-fies-pdf&category_slug=julho-2014-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 25 out. 2016.

_____. *Prestação de contas ordinárias anual*: Relatório de Gestão do Exercício de 2014. Brasília, abr. 2015. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=17528-fies-relatorio-gestao-pcoa-exercicio-2014-tcu&category_slug=maio-2015-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 25 out. 2016.

_____. *Prestação de contas ordinárias anual*: Relatório de Gestão do Exercício de 2015. Brasília, abr. 2016. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=17528-fies-relatorio-gestao-pcoa-exercicio-2014-tcu&category_slug=maio-2015-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 25 out. 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Prestação de contas anual: Relatório de Gestão do Exercício de 2009*. 2010b. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/AcompanharProcesso?p1=019494&p2=2010&p3=6>>. Acesso em: 25 out. 2016.

CAIXA ECONÔMICA Federal. *Fies: financiamento estudantil: relatório de gestão, exercício 2000*. Brasília, 14 fev. 2001. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/FIES2000.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2016.

_____. *Fies: financiamento estudantil: relatório de gestão, Exercício 2002*. Brasília, 13 fev. 2003. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=17550-fies-relatorio-de-gestao-2002&category_slug=maio-2015-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 26 out. 2016.

_____. *Fies: financiamento estudantil, relatório de gestão, Exercício 2003*. Brasília, 5 fev. 2004. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=17551-fies-relatorio-de-gestao-2003&category_slug=maio-2015-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 26 out. 2016.

_____. *Fundo de Financiamento Estudantil (Fies): relatório de gestão financeira de 2001*. Brasília, 15 fev. 2002. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=17549-fies-relatorio-de-gestao-2001&category_slug=maio-2015-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 25 out. 2016.

_____. *Relatório de gestão: Financiamento Estudantil (Fies), Exercício 2004*. Brasília, 28 fev. 2005. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=18231-relatorio-gestao-fies-mec-2004-pdf&category_slug=abril-2010-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 26 out. 2016.

_____. *Relatório de gestão do Fies: Exercício de 2005*. Brasília, 28 fev. 2006. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=18241-relatorio-gestao-fies-mec-2005-pdf&category_slug=abril-2010-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 26 out. 2016.

_____. *Relatório de gestão do Fies: Exercício de 2006*. Brasília, 28 fev. 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=18251-relatorio-gestao-fies-mec-2006-pdf&category_slug=abril-2010-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 26 out. 2016.

_____. *Relatório de gestão do Fies: Exercício de 2007*. Brasília, 28 fev. 2008. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=18261-relatorio-gestao-fies-mec-2007-pdf&category_slug=abril-2010-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 26 out. 2016.

CASEIRO, Luiz Carlos Z. *Desigualdades de acesso à educação superior no Brasil e o Plano Nacional de Educação*. Brasília: Inep/Dired, 2016. (PNE em Movimento; 3).

HISTÓRICO do PET no Brasil. Ufes. Vitória: Ufes, [2002?]. Disponível em: <<http://www.inf.ufes.br/~petufes/historicoBrasil.php>>. Acesso em 18 dez. 2016.

LUIZ, Gabriel. Fies vai oferecer 250 mil contratos de financiamento no 1º semestre de 2016. *Portal G1*. Brasília, 26 jan. 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/educacao/noticia/2016/01/fies-vai-oferecer-250-mil-contratos-de-financiamento-no-1-semester-de-2016.html>>. Acesso em 25 out. 2016.

METAS do PNE: ensino superior. *Observatório do PNE*. Disponível em: <<http://www.observatoriodopne.org.br/metas-pne/12-ensino-superior>>. Acesso em: 23 nov. 2016.

MORENO, Ana Carolina. Fies tem inadimplência em 49,8% dos contratos em fase de pagamento. *Portal G1*. Brasília, 8 nov. 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/educacao/noticia/fies-tem-inadimplencia-em-498-dos-contratos-em-fase-de-pagamento.ghtml>>. Acesso em: 22 nov. 2016.

QUEIROZ, Viviane. Fundo de Financiamento Estudantil (Fies): uma nova versão do Ceduc. *Universidade e Sociedade*, ano 24, v. 55, p. 44-57, fev. 2015. Disponível em: <<http://www.andes.org.br/imprensa/publicacoes/imp-pub-1227849465.pdf>>. Acesso em: 18 dez. 2016.

ROSSETO, Cristina B. S.; GONÇALVES, Flávio O. Equidade na educação superior no Brasil: análise multinomial das políticas públicas. *Dados*, v. 58, n. 3, p. 791-824, 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582015000300791&lang=pt>. Acesso em: 1º abr. 2016.

A meta 15 do PNE: significados, implicações e agenda da formação dos profissionais da educação

*Tatiana Feitosa de Britto*⁵⁷

Há, pelo menos, três décadas, o papel do professor nos resultados da educação básica vem sendo empiricamente reconhecido e mensurado em pesquisas internacionais. Se antes essa avaliação levava em conta critérios como escolaridade e titulação, mais recentemente se procura compreender a eficácia dos educadores com base em competências e habilidades desenvolvidas ao longo de sua trajetória (ABRÚCIO, 2016).

Também no Brasil, tem-se avançado na visão de que os profissionais da educação constituem os pilares do processo ensino-aprendizagem nas escolas. Na mídia e nos debates sobre políticas públicas, os professores costumam ser representados como os principais responsáveis por assegurar, na ponta, o aprendizado dos alunos, traduzido no bom desempenho escolar almejado pelos pais e pela sociedade.

No entanto, tendo em conta a natureza complexa e multicausal da educação, uma gama de fatores intervenientes deve ser também considerada. Em particular, a qualidade da educação depende de arranjos em que os professores sejam socialmente reconhecidos e valorizados como profissionais, com capacidade de atuar ativa e estrategicamente ao longo do processo educacional.

.....
57 Consultora legislativa do Senado Federal com atuação na área de educação.

Na agenda da educação brasileira, essa nem sempre é a visão predominante. Em vez de partícipes das soluções, os profissionais da educação são, muitas vezes, retratados como o “problema” do sistema educacional do país, em uma inversão de entendimento que decorre de vários fatores. Entre eles, um de importância crucial: o fato de que o reconhecimento da identidade profissional dos educadores, assentada no domínio de um saber específico – o saber pedagógico (OLIVEIRA, 2014) –, ainda se encontra distante do ideal de formação, condições de trabalho, carreira e remuneração que assegurem patamar de profissionalismo e valorização da categoria condizente com a magnitude dos desafios de nossas escolas.

Tais lacunas são abordadas pelo Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, que, além de vários dispositivos indiretamente relacionados à questão docente,⁵⁸ dedica quatro de suas vinte metas especificamente ao conjunto dos profissionais da educação básica: as metas 15 e 16 abordam os processos de formação inicial e continuada; a meta 17 trata da remuneração; e a meta 18 dispõe sobre os planos de carreira e o piso salarial nacional profissional. Sem perder de vista a articulação entre essas metas, nem desconsiderar as visões em disputa que nelas se fazem presentes, este artigo discorre sobre a meta 15 e suas estratégias, com o intuito de mapear os significados do texto, discutir suas implicações e cotejá-lo com medidas relacionadas ao tema da formação docente lançadas após o início da vigência do plano.

Significados e implicações da meta 15

O *caput* da meta 15 estabelece a garantia, em regime de colaboração entre os entes federados e no prazo de um ano a partir do início da vigência do PNE, de “política nacional de formação dos profissionais da educação”. Segundo os termos do art. 61 da Lei nº 9.394/1996, a Lei de Diretri-

.....
58 Rocha (2015) apresenta um panorama das estratégias do PNE que tangenciam aspectos relacionados à formação docente.

zes e Bases da Educação Nacional (LDB), a meta engloba não somente os profissionais dedicados ao magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio, mas também os pedagogos responsáveis pela gestão, supervisão e orientação escolar, além dos funcionários de escola habilitados em cursos pedagógicos. Especificamente no que diz respeito aos professores, o *caput* da meta 15 determina também a garantia de “formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam”. Cada um desses aspectos do texto legal será discutido a seguir.

Regime de colaboração e prazo intermediário

De antemão, dois qualificativos destacam-se na redação da meta 15. O primeiro é a reiteração do regime de colaboração federativa, que fundamenta a organização da educação nacional, de acordo com o art. 212 da Constituição Federal e o art. 8º da LDB – e cujas bases são reforçadas no art. 7º da Lei nº 13.005/2014, que instituiu o PNE vigente. O segundo refere-se ao marco temporal para a criação da política nacional de formação proposta.

No campo da formação dos profissionais da educação, a necessidade imperiosa de colaboração federativa resulta do próprio modelo de organização da educação brasileira. A formação traduz-se na ponte que liga a educação superior à educação básica de modo mais visível e direto. Se, por um lado, 80% dos alunos da educação básica encontram-se nas redes estaduais e municipais, por outro, oito em cada dez estudantes de graduação na área de educação situam-se no âmbito regulatório do sistema federal de ensino. Cumpre notar que esse sistema, de acordo com o art. 16 da LDB, abriga não apenas as instituições de ensino mantidas pela União – universidades e institutos federais –, mas também as instituições privadas, responsáveis por aproximadamente 60% das quase 1,5 milhão de matrículas em cursos de licenciatura registradas no Censo da Educação Superior de 2015 (INEP, 2016a).

A rigor, a esfera federal – leia-se Conselho Nacional de Educação (CNE) e órgãos e entidades vinculados ao Ministério da Educação (MEC) – detém competência legal para atuar de forma incisiva nos rumos da formação inicial de professores. Essa incumbência ampara-se, inicialmente, no texto original da LDB, que prevê, em seu art. 9º, inciso IX, que compete à União autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino.

Utilizando-se desses instrumentos, a colaboração federativa pode ser empregada para, dimensionada a demanda por professores, planejar e, principalmente, qualificar a oferta da formação de maneira integrada à realidade e às necessidades das redes. A despeito do embasamento legal, contudo, essa responsabilidade só foi paulatinamente – e, em certa medida, tardiamente – assumida pela União, tendo como marco a edição da Lei nº 12.056/2009, que explicitou, no art. 62 da LDB, a responsabilidade compartilhada entre os entes federados na formação do magistério. As estratégias 15.1, 15.2 e 15.7 do PNE representam mais um passo nessa direção.

Já no que se refere ao segundo qualificativo do *caput* da meta 15, o plano adota o horizonte de um ano para a criação de política nacional de formação. Trata-se de um dos prazos intermediários mais curtos do plano decenal. Sua inclusão nessa meta ocorreu durante a tramitação do PNE no Congresso Nacional, sinalizando a urgência dada à questão pela sociedade civil e pelo Parlamento.

Embora esse prazo, em si, não represente embaraço à implementação da meta, há de se ter claro que seu cumprimento formal não se traduz, de forma automática, na transformação efetiva da realidade educacional.

Sem iniciativas voltadas a lhe dar concretude, a política nacional de formação corre o risco de ficar só no papel.⁵⁹

Política nacional de formação

Além do regime de colaboração e do prazo intermediário, a meta 15 compreende dois objetivos inter-relacionados, porém distintos: a criação de uma política nacional de formação e a garantia de formação docente específica em nível superior (abordada mais adiante). Na redação original do projeto de lei do PNE (Projeto de Lei nº 8.035/2010, na Câmara dos Deputados), a meta circunscrevia-se ao segundo desses objetivos. O acréscimo da garantia de política nacional de formação foi, tal como o prazo intermediário, um dos resultados do debate legislativo do plano.

No que se refere especificamente à proposta de nova política, vale ressaltar que o Decreto nº 6.755/2009, que regulamentou as atribuições cometidas à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) pela Lei nº 11.502/2007, no fomento à formação de professores, já havia estabelecido a Política Nacional de Formação dos Profissionais do Magistério da Educação Básica. A despeito dessa iniciativa, cerne do esforço recente empreendido pelo MEC para atuar de forma mais direta na formação docente, a proposta da meta 15 ambiciona superar uma perspectiva fragmentada da formação de educadores no país, caracterizada pela proliferação de uma miríade de iniciativas pontuais – e, por vezes, desconexas – centradas no modelo de concessão de bolsas de estudos em cascata, envolvendo os alunos da formação, coordenadores nos sistemas de ensino e professores das instituições formadoras.

As estratégias 15.3, 15.4 e 15.9 do PNE fundamentam-se em modelos implementados pelo MEC nessa seara, embora não os mencionem

.....
59 De todo modo, deve-se ter em mente que o governo parecia avaliar como ponto de partida para essa política o modelo de formação inicial concebido no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), de 2007, e implementado por meio da Universidade Aberta do Brasil (UAB) e outras iniciativas desenvolvidas com o apoio da Capes/MEC.

explicitamente. Ainda que alguns deles, como o Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (Pibid), tenham alcançado boa reputação na profissionalização da prática docente de futuros professores (ABRÚCIO, 2016), o campo da formação dos profissionais da educação experimentou, ao longo das duas décadas seguintes à sanção da LDB, superveniências institucionais, sobreposições de objetivos e descontinuidades programáticas motivadas por mudanças de agenda ou por restrições orçamentárias. Com o desenho previsto na meta 15, espera-se que a pluralidade de modelos seja norteadada pela unidade de objetivos e pela organicidade dada por uma política nacional.

Outra inovação anunciada em relação a essa política é a adoção de uma visão do processo educativo que englobe a totalidade das categorias profissionais reconhecidas na legislação, incluindo os profissionais não docentes. Em paralelo às ações previstas pelo Decreto nº 6.755/2009, outra norma – o Decreto nº 7.415/2010 – já havia avançado na criação da Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica, abordando primordialmente a formação inicial e continuada dos funcionários de escola. De fato, as estratégias 15.10 e 15.11 corroboram a importância dada no âmbito do PNE a esse grupo, ao prever iniciativas específicas de formação continuada, em nível médio e superior, para os profissionais não docentes. Nota-se, inclusive, certa sobreposição entre o *caput* da meta 15 e a redação da estratégia 15.11. De todo modo, o que se pretende, a partir de agora, é que todas as categorias de profissionais da educação sejam abrigadas em uma única política nacional de formação.

Formação docente específica em nível superior

O segundo objetivo da meta 15, por sua vez, ampara-se no pressuposto de que o lócus da formação docente deve ser o nível superior e na visão de que essa formação deve se dar especificamente na área de conhecimento em que o professor leciona. Esses dois fundamentos são também incluídos explicitamente na estratégia 15.9 do plano.

Desde a edição da LDB, as políticas educacionais preconizam o entendimento de que o diploma de curso superior é o requisito ideal para o exercício da profissão docente. De maneira pragmática, contudo, a legislação (art. 62 da Lei nº 9.394/1996) manteve a admissão do curso normal de nível médio para a docência na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental.

O texto original da LDB estabelecia que, a partir de 2006, deixariam de ser admitidos professores formados apenas em nível médio, devendo ser formados em serviço todos aqueles que não apresentassem a titulação requerida para a docência. Não obstante, a despeito dos programas voltados para a formação dos chamados “professores leigos”, sem curso de magistério ou licenciatura, e da expansão das matrículas de graduação na área da educação, as lacunas de titulação docente perduraram.⁶⁰

Em 2013, a Lei nº 12.796 buscou estabelecer novo prazo – seis anos – para que os docentes com formação em nível médio que viessem a tomar posse nas redes públicas completassem a licenciatura. Essa medida, contudo, terminou vetada pelo Poder Executivo, sob o argumento de que geraria incertezas sobre o destino daqueles que não concluíssem os estudos no prazo determinado, além de afetar, sem a devida análise de viabilidade, as redes municipais de ensino confrontadas com os requisitos de expansão da educação infantil. Permaneceu vigente, assim, a admissão da formação em nível médio para os professores que lecionem até o 5º ano do fundamental, embora o PNE tenha adotado a graduação plena – licenciatura em pedagogia, para a educação infantil e os anos iniciais do fundamental, e licenciatura em área de conhecimento específica, para os anos finais do fundamental e o ensino médio – como a formação universalmente almejada para 2024.

.....
60 Baixas condições de atratividade da carreira contribuem para que a expansão das matrículas em cursos de licenciatura não implique, necessariamente, melhoria da titulação dos professores em exercício nas escolas. Diante de alternativas mais atrativas, muitos egressos das licenciaturas migram para outras profissões, a despeito de obterem a formação inicial para a docência.

Além de preconizar o diploma superior, o PNE determina que a formação do professor se dê em área de conhecimento específica. Essa exigência requer cuidadosa interpretação frente aos movimentos de reorganização dos currículos da educação básica, impulsionados pela construção da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), prevista no próprio PNE, e pela recente proposta de reforma do ensino médio, oriunda da Medida Provisória nº 746/2016, que se transformou na Lei nº 13.415/2017.

Nesse quesito, é oportuno considerar as premissas adotadas para avaliar a adequação da formação inicial do professor em relação às disciplinas que leciona. Ao dimensionar a proporção de docências com formação adequada no país, o indicador de monitoramento da meta 15 equipara o conceito de área do conhecimento ao de disciplina (INEP, 2016).⁶¹

Essa interpretação delimita, de forma explícita, os espaços de atuação dos professores habilitados em licenciaturas especializadas. Tal perspectiva é vantajosa em relação ao domínio de conteúdos específicos e suas didáticas próprias. Contudo, também alimenta tendências de superespecialização e compartimentalização curricular, impondo dificuldades adicionais para o cumprimento da meta no caso de componentes recentemente incluídos nos currículos (como sociologia e filosofia), disciplinas historicamente carentes de professores (a exemplo da física) ou, ainda, componentes curriculares com baixa carga horária na jornada escolar (tal como artes ou língua estrangeira).

De acordo com o relatório oficial de monitoramento do PNE no biênio 2014-2016 (INEP, 2016), pouco mais da metade das docências registradas no Censo Escolar de 2015, em toda a educação básica, atendia ao critério da meta 15: ainda que mais de três quartos dos professores tivessem diploma de nível superior, somente 52,5% tinham formação específica na disciplina ministrada. A despeito de significativas variações regionais,

61
Indicador 15 – Proporção de docências com professores que possuem formação superior compatível com a área de conhecimento em que lecionam na educação básica (INEP, 2016).

entre os anos de 2013 (linha de base do PNE) e 2015, o crescimento global do indicador foi de somente dois pontos percentuais. As maiores lacunas de formação encontravam-se na educação infantil – etapa em que a formação adequada, tal como nos anos iniciais do fundamental, corresponde à licenciatura em pedagogia – e nos anos finais do ensino fundamental, cuja expectativa de formação corresponde à licenciatura especializada. Em relação aos diferentes campos do saber, desagregados para os anos finais do fundamental e para o ensino médio, identificaram-se baixos percentuais de docentes com formação específica em artes, ensino religioso, filosofia, física, língua estrangeira e sociologia (INEP, 2016).

A ênfase na proporção de professores com a titulação adequada, contudo, ainda que relevante, deixa de fora importante aspecto do debate: em que medida a formação inicial dos professores, nos moldes em que se dá hoje nas licenciaturas especializadas e nos cursos de pedagogia, efetivamente os prepara de modo adequado para o exercício profissional? Parte das estratégias incluídas na meta 15 do PNE refere-se a esse aspecto qualitativo da formação, que ultrapassa a simples obtenção do diploma de graduação na área de ensino.

A integração entre teoria, prática e didática, em uma abordagem que combine o saber pedagógico, o domínio de conteúdos curriculares e a aquisição de competências e habilidades didáticas específicas, está no centro dessa questão. Trata-se de considerar a intencionalidade político-pedagógica do processo educacional como atividade de interação humana por excelência, e não de adotar uma visão tecnicista do exercício da docência como atividade meramente mecânica e repetitiva.

A esse respeito, Gatti (2013) sublinha o anacronismo do modelo de formação dos nossos professores, que se manteve enrijecido por praticamente um século, com visíveis aligeiramentos ao longo do tempo. Segundo a autora, o diagnóstico das licenciaturas hoje pode ser sintetizado pela presença de “currículos fragmentados, conteúdos excessivamente genéricos

e [com] grande dissociação entre teoria e prática, estágios fictícios e avaliação precária, interna e externa” (GATTI, 2013, p. 58). As estratégias 15.3, 15.5, 15.6, e 15.8 do PNE abordam essas questões ao dispor sobre a renovação curricular e a aproximação com a realidade da escola na prática da formação dos educadores.

Por fim, as estratégias 15.12 e 15.13, incluídas no PNE durante a tramitação legislativa, sinalizam preocupações específicas quanto à qualificação dos professores de idiomas estrangeiros e da educação profissional. A primeira está relacionada à explicitação das deficiências no domínio de línguas estrangeiras no país, tema cuja visibilidade na agenda de políticas públicas foi exacerbada durante o processo de discussão legislativa do PNE devido a dificuldades de implementação do programa Ciência sem Fronteiras. A segunda trata de valorizar a experiência prática na formação de professores que atuem na modalidade da educação profissional, preocupação que dialoga com um dos aspectos incluídos na proposta de reforma do ensino médio introduzida pela MP nº 746/2016. A interface dessa proposta com os dispositivos da meta 15, precedida pela discussão de outras medidas que compuseram a agenda educacional nos dois anos posteriores à sanção da Lei nº 13.005/2014, será abordada a seguir.

A agenda da formação docente no pós-PNE

Após quatro anos de discussão no Congresso Nacional, a sanção do PNE sem vetos foi recebida com entusiasmo pela sociedade civil. No entanto, a transformação integral do plano em norma legal não se traduziu inicialmente em implementação imediata, livre de dificuldades ou questionamentos.

Na verdade, o primeiro ano do PNE foi marcado por um período de acirrada disputa eleitoral, seguido de trocas ministeriais e conflitos institucionais que, em conjunto, acabaram por retardar seu andamento. Embora o

lema do governo reeleito ao final de 2014 fosse Brasil, Pátria Educadora, diferentes quadros conceituais disputaram a fundamentação desse mote. Ainda no primeiro semestre de 2015, a divulgação de versão preliminar do documento Pátria Educadora: a Qualificação do Ensino Básico como Obra de Construção Nacional, formulado no âmbito da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (PÁTRIA..., 2015), gerou significativa polêmica não só por incluir assertivas e propostas controversas entre os educadores, mas também – e talvez principalmente – por não se referir diretamente às metas do recém-aprovado PNE.

No âmbito da formação docente, o documento da SAE propunha a criação dos chamados centros de qualificação avançada para professores, que ministrariam cursos intensivos para suplementar a formação inicial, desenvolver práticas e protocolos didáticos e discutir experiências inovadoras, de modo articulado a uma rede federal de escolas de referência a ser criada. Além disso, defendia o aperfeiçoamento e a expansão do Pibid, bem como a transformação dos cursos de licenciatura e pedagogia no país, utilizando-se de mecanismos como o Programa Universidade para Todos (Prouni) para induzir a adaptação dos cursos ofertados em instituições privadas a metas específicas e protocolos curriculares predefinidos. Por fim, estabelecia como objetivo adicional dessas mudanças a habilitação versátil dos professores da educação básica para ministrar duas ou três disciplinas, o que lhes permitiria fixarem-se em um único estabelecimento, construindo uma perspectiva de comunidade e compromisso com a escola. Essas propostas decorriam do diagnóstico relativo à baixa qualidade acadêmica, tanto dos aspirantes à profissão docente quanto dos cursos de formação inicial existentes, e articulavam-se à proposta de criação de uma carreira nacional do magistério, amparada por uma prova nacional de certificação docente (PÁTRIA..., 2015).

A despeito do discurso ambicioso, a proposta da SAE terminou por enfrentar resistências dentro e fora do governo, carecendo de fôlego político

para seguir adiante naquele momento. Em contrapartida, no primeiro aniversário do PNE, o MEC divulgou um conjunto de medidas que simbolizaram o início de sua implementação perante o público externo, buscando dar protagonismo ao plano decenal na agenda da educação brasileira.

Entre essas medidas, destaca-se a Portaria nº 620/2015, que lançou consulta pública na internet, pelo prazo de trinta dias, sobre minuta de texto para a política nacional prevista no *caput* da meta 15. Quase um ano depois, tendo recebido críticas e contribuições da sociedade civil, a proposta do governo foi transformada no Decreto nº 8.752/2016, que dispõe sobre a Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica, em atendimento ao disposto nas metas 15 e 16 do PNE.⁶² Esse decreto bem como outros instrumentos normativos recentes que impactam a meta 15 são detalhados a seguir.

O Decreto nº 8.752/2016

O novo decreto determina que a política de formação deve ser desenvolvida em coerência com as diretrizes curriculares do CNE, a BNCC, os processos de avaliação da educação básica e superior, os programas e ações supletivas do MEC e as iniciativas e programas de formação implementados pelos estados e municípios. Estabelece, ainda, os princípios e objetivos que a norteiam, com destaque para a organização em torno de planejamento estratégico nacional, estruturado em documento de referência proposto pelo MEC para a implementação de planos estratégicos em cada estado e no Distrito Federal. Esse planejamento, de duração quadrienal, deve ser anualmente revisto e tem como função primordial o ajuste entre as demandas das redes de ensino e as ofertas de formação disponíveis, por meio do apoio técnico e financeiro da União a cursos de

62 Embora o *caput* da meta 16 refira-se essencialmente à titulação dos professores em nível de pós-graduação e à oferta de formação continuada, a estratégia 16.2 trata de “consolidar política nacional de formação de professores e professoras da educação básica, definindo diretrizes nacionais, áreas prioritárias, instituições formadoras e processos de certificação das atividades formativas” (BRASIL, 2014).

formação inicial e continuada, incluindo licenciaturas, cursos técnicos e tecnológicos, formação pedagógica, programas de iniciação à docência, residência pedagógica e ações formativas desenvolvidas por entidades vinculadas às redes de ensino.

O decreto prevê, também, a criação de Comitê Gestor Nacional, presidido pela Secretaria Executiva do MEC, com a participação de representantes dos sistemas de ensino, dos profissionais da educação e de entidades científicas. Além do comitê nacional, são previstos fóruns permanentes de apoio à formação dos profissionais da educação nos estados, nos moldes do que vinha sendo desenvolvido na política de formação docente anteriormente estabelecida pelo Decreto nº 6.755/2009, com a participação das instituições formadoras, profissionais da educação e representantes das três esferas de governo. Tais fóruns constituem o lócus de materialização da colaboração federativa na construção, execução e acompanhamento do planejamento estratégico estadual, bem como na manutenção de uma agenda de formação permanente, integrada às ações locais.

Ademais, a política nacional arrola extenso leque de iniciativas que devem constar dos programas e ações complementares incluídos no planejamento estratégico nacional, tais como: cursos profissionais para funcionários de escolas; iniciação à docência; estímulo à revisão da estrutura acadêmica e curricular das licenciaturas; programas de residência pedagógica; estímulo ao desenvolvimento de projetos pedagógicos próprios para a formação de profissionais dedicados a modalidades específicas, como a educação de jovens e adultos, educação no campo, educação profissional, educação especial, educação indígena e educação quilombola; formação para a gestão e o controle social da educação; estímulo e apoio aos jovens para ingresso na carreira docente.

Finalmente, o decreto agrega três medidas relevantes para uma mudança qualitativa no campo da formação de profissionais da educação. A primeira é a previsão de que o Sistema Nacional de Avaliação da Educação

Superior (Sinaes) assim como seu instrumento central, o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade), prevejam regime especial para avaliação das licenciaturas. A segunda é a incumbência de que a Capes atue no fomento à pesquisa aplicada nas licenciaturas e nos programas de pós-graduação, destinada à investigação dos processos de ensino-aprendizagem e ao desenvolvimento da didática específica das diferentes áreas do saber. A terceira é a inclusão de medida, prevista na estratégia 19.8 do PNE, relativa à realização de prova nacional para subsidiar os concursos públicos para a carreira docente das redes de ensino, aberta à adesão de estados e municípios. Além de visar a certo padrão na admissão de novos profissionais nas redes públicas, essa medida pretende induzir processo de harmonização entre a conclusão da formação inicial e o início do exercício profissional dos educadores.

A despeito de sua relevância, a institucionalização da política nacional prevista na meta 15 do PNE deu-se no contexto de aprofundamento da crise instalada no país, que levou ao afastamento da presidenta Dilma Rousseff poucos dias após a edição do Decreto nº 8.752/2016 e culminou em seu *impeachment* alguns meses depois. Novas trocas na administração do MEC sucederam a repentina mudança de governo, com significativa reorientação de prioridades na seara educacional, a par da adoção de rigoroso regime de austeridade fiscal, gerando incertezas quanto à implementação da política nacional e, em certa medida, do próprio PNE.

A Resolução nº 2/2015 do CNE

Em paralelo ao movimento de formulação do Decreto nº 8.752/2016, a sanção do PNE levou à intensificação da discussão sobre as novas diretrizes curriculares para a formação do magistério em nível superior. O tema vinha sendo debatido em conjunto pelas câmaras de Educação Básica e de Educação Superior do CNE desde meados da década de 2000.

Esse trabalho culminou na aprovação da Resolução nº 2/2015, 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.⁶³ A articulação entre formação inicial e continuada, bem como a organicidade das ações formativas, integrando a educação superior e os sistemas de ensino dos estados e municípios a partir de uma noção de federalismo cooperativo, são eixos organizadores das novas diretrizes.

A resolução apresenta escopo bastante abrangente. Após o preâmbulo, com treze “considerandos” que expõem suas bases normativas e conceituais, seguem-se capítulos que oferecem disposições gerais; abordam a base nacional comum para a formação de profissionais do magistério; detalham expectativas em relação aos egressos dos cursos de formação; disciplinam a organização, estrutura e currículo da formação inicial; oferecem modelos e formatos para a formação continuada; incluem mecanismos de valorização dos profissionais do magistério e dispõem sobre suas condições de trabalho; e, por fim, dão prazo – dois anos – para a adequação dos cursos em funcionamento a seus dispositivos.⁶⁴

Nos termos da resolução, os cursos de formação inicial devem articular-se em torno de três núcleos: estudos de formação geral, das áreas específicas e interdisciplinares, e do campo educacional, seus fundamentos e metodologias, e das diversas realidades educacionais; aprofundamento e diversificação de estudos da área de atuação profissional, incluindo conteúdos específicos e pedagógicos, priorizados pelo projeto político-pedagógico da instituição de ensino, formulado em sintonia com as redes de ensino; e estudos integradores, voltados para o enriquecimento curricular. Três tipos de curso são previstos:

63 Dourado (2015) apresenta uma discussão detalhada do processo de construção e do conteúdo da Resolução nº 2/2015.

64 Em maio de 2017, o Conselho Pleno do CNE aprovou o Parecer nº 10/2017, que amplia esse prazo para três anos. Para gerar efeitos, o parecer deve ser homologado pelo MEC.

- ✦ graduação de licenciatura, com o mínimo de 3.200 horas distribuídas em oito semestres ou quatro anos, da seguinte maneira: 400 horas de prática, ao longo do processo formativo; 400 horas de estágio supervisionado; pelo menos 2.200 horas de atividades estruturadas nos núcleos de formação geral e da área de atuação profissional; e 200 horas de atividades teórico-práticas de aprofundamento curricular;
- ✦ formação pedagógica para graduados não licenciados, entendidos como cursos de caráter “emergencial e provisório”, cujo prazo de extinção deverá ser definido em cada estado, após avaliação realizada no ano de 2020, com carga horária mínima variável entre mil e 1.400 horas, dependendo da equivalência entre o diploma superior de origem e a área do curso de formação pedagógica; e
- ✦ segunda licenciatura, com carga horária mínima variável entre 800 e 1.200 horas, conforme a equivalência entre a área da primeira licenciatura e a pretendida.

Tanto na formação pedagógica para graduados não licenciados quanto na segunda licenciatura, a resolução prevê, também, a prática de estágio supervisionado de 300 horas. Essa carga horária, contudo, pode ser reduzida no caso dos alunos de segunda licenciatura que já exerçam a profissão docente regularmente.

A fim de superar o viés teórico identificado nos cursos de formação atuais, a resolução determina, ainda, que, nos cursos de pedagogia, devem preponderar “os tempos dedicados à constituição de conhecimento sobre os objetos de ensino”. Já nas demais licenciaturas, “o tempo dedicado às dimensões pedagógicas não poderá ser inferior à quinta parte da carga horária total” (art. 13, § 5º).

Outro aspecto a destacar da resolução é que, em conformidade com o art. 62, § 3º, da LDB, as diretrizes estabelecem que a formação inicial deve ser feita, preferencialmente, na modalidade presencial. Cabe notar que, em 2015, o Censo da Educação Superior registrou mais de 560 mil matrículas de graduação a distância na área de educação (cerca de um terço do total), das quais 342 mil em cursos de pedagogia, em sua grande maioria nas instituições privadas. Essa realidade impõe desafios adicionais à esfera federal, que devem ser respondidos por meio de instrumentos regulatórios e incentivos específicos para reorientar e qualificar a formação inicial do magistério para os primeiros anos da educação básica, durante os quais se constroem as bases fundamentais do processo de alfabetização, letramento matemático e familiarização com a rotina escolar.

Por fim, vale mencionar que a resolução antecipa que os cursos de formação inicial docente organizados de modo interdisciplinar serão objeto de regulamentação vindoura. Esse modelo de licenciatura interdisciplinar pode vir a constituir interessante alternativa para dar conta dos rearranjos curriculares decorrentes da BNCC e da reforma do ensino médio, tratada adiante.

A MP nº 746/2016, transformada na Lei nº 13.415/2017

Cumprе destacar, no texto final da reforma do ensino médio aprovado pelo Congresso Nacional no início de 2017, três dispositivos direta ou indiretamente relacionados à meta 15. O primeiro deles é a reorganização curricular proposta pela nova redação dada ao art. 36 da LDB, que prevê itinerários formativos organizados em torno de grandes áreas do conhecimento (línguas e suas tecnologias; matemática e suas tecnologias; ciências da natureza e suas tecnologias; e ciências humanas e sociais aplicadas) ou da formação técnica e profissional.

No texto oriundo do Executivo, língua portuguesa, matemática e língua inglesa passariam a constituir o núcleo de disciplinas obrigatórias

do ensino médio. A deliberação sobre a matéria no Congresso Nacional manteve artes e educação física, assim como sociologia e filosofia, como componentes curriculares obrigatórios nessa etapa da educação básica. Entretanto, o modo de oferta e organização de disciplinas tradicionais – como física, química, biologia, história, geografia, sociologia e filosofia – no novo modelo deverá sofrer rearranjos, podendo impactar o indicador relativo à titulação docente na meta 15, no que tange à formação compatível com a área lecionada. Ainda é cedo, porém, para dimensionar esse efeito, uma vez que o início da implementação das mudanças curriculares no âmbito dos sistemas de ensino estaduais deverá ocorrer apenas no segundo ano subsequente à aprovação da BNCC.

O segundo dispositivo da reforma do ensino médio afeito ao tema da meta 15 é a inclusão de novas categorias entre os profissionais da educação listados no art. 61 da LDB. Nesse sentido, o inciso IV acresce à lista original profissionais com notório saber, reconhecido pelos sistemas de ensino, para ministrar conteúdos de áreas afins à sua formação ou experiência profissional no itinerário formativo específico de formação técnica e profissional. Conforme o texto aprovado, o notório saber deve ser atestado por titulação específica ou prática de ensino em unidades educacionais das redes públicas ou privadas, ou ainda de corporações privadas.

Se, por um lado, essa flexibilização da exigência de formação superior específica pode ser lida como um retrocesso em relação aos requisitos da LDB e à meta 15 do PNE, para os defensores da inovação legal trata-se de aproximar a formação profissional de nível médio à realidade do mundo do trabalho. De certo modo, essa visão encontra amparo no texto da estratégia 15.13, que prevê modelos de formação docente para a educação profissional que valorizem a experiência prática.

Outra categoria incluída entre os profissionais da educação arrolados na LDB, no inciso V do art. 61, refere-se aos profissionais graduados que tenham feito complementação pedagógica, conforme disposto pelo

CNE. Esse dispositivo dialoga diretamente com os termos da Resolução nº 2/2015, que dispõe sobre esse tipo de curso, embora em caráter emergencial e provisório.

Finalmente, a reforma do ensino médio incluiu, no art. 62 da LDB, dispositivo diretamente relacionado à questão da formação docente ao estipular que os currículos dos cursos de formação terão por referência a BNCC. O prazo para que isso ocorra é de dois anos, contados a partir da aprovação da nova base curricular. A articulação desse dispositivo, em particular, com os termos da Resolução nº 2/2015, precisará ser explicitada no processo de reorganização dos currículos das licenciaturas no país.

Além das reorientações da agenda educacional, as medidas adotadas após a súbita transição de governo em 2016 para reverter a crise fiscal – em particular, a Emenda Constitucional nº 95/2016, que instituiu novo regime fiscal para os próximos vinte anos – podem impactar, no curto e médio prazo, a implementação das metas do PNE. Embora não se possa estimar esse impacto no cumprimento da meta 15 e de suas estratégias isoladamente, é um tema que não pode ser desconsiderado no debate sobre os mecanismos de melhoria da educação brasileira, inclusive no que respeita à melhoria da formação dos profissionais envolvidos.

Considerações finais

Este artigo discorreu sobre o escopo e o andamento da meta 15 do PNE, relativa à formação dos profissionais da educação. Com o objetivo de contribuir para o monitoramento de sua implementação, delinearam-se os significados e as implicações do texto legal, a partir de uma leitura detalhada do *caput* da meta e da consideração de suas estratégias. Em seguida, abordou-se o contexto de implementação, discutindo medidas adotadas em âmbito federal nos dois primeiros anos de vigência do PNE que afetam, de modo direto ou indireto, o cumprimento dessa meta.

De modo geral, a formação dos educadores vem sendo apontada, há algum tempo, como questão central para a melhoria da qualidade da educação brasileira. Entretanto, a visibilidade do tema esbarra em disputas conceituais sobre as respostas que ele requer, bem como em rupturas institucionais decorrentes do momento político atual no país. Nesse sentido, a despeito de alguns avanços formais, como a edição de política nacional abrangente e a redefinição de diretrizes curriculares para a formação do magistério em nível superior, persistem dúvidas sobre a efetiva implementação da meta 15, bem como sobre o papel do próprio PNE como documento norteador da agenda governamental no campo da educação para os próximos anos.

Referências

ABRÚCIO, F. L. *Formação de professores no Brasil: diagnóstico, agenda de políticas e estratégias para a mudança*. São Paulo: Moderna, 2016.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2014.

_____. Decreto nº 8.752, de 9 de maio de 2016. Dispõe sobre a Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 mai. 2016. Seção 1, p. 5.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 dez. 1996. Seção 1, p. 1.

_____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Conselho Pleno. Resolução nº 2, de 1º de julho de 2015. 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. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2 jul. 2015. Seção 1, p. 8-12.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 620, de 24 de junho de 2015. Propõe consulta pública para apresentação de sugestões ao texto que servirá de base para redação do decreto que instituirá a Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 jun. 2015. Seção 1, p. 13.

DOURADO, L. F. Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial e continuada do magistério da educação básica: concepções e desafios. *Educação & Sociedade*, Campinas, vol. 36, n. 131, p. 299-324, abr./jun. 2015.

FORMAÇÃO de professores. *Observatório do PNE*. 2016. Disponível em: <<http://www.observatoriodopne.org.br/metas-pne/15-formacao-professores>>. Acesso em: 16 jan. 2017.

GATTI, B. Educação, escola e formação de professores: políticas e impasses. *Educar em Revista*, Curitiba, n. 50, p. 51-67, out./dez. 2013.

INEP. *Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014-2016*. Brasília: Inep, 2016.

_____. *Sinopse Estatística da Educação Superior: 2015*. Brasília: Inep, 2016a. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>>. Acesso em: 16 jan. 2017.

OLIVEIRA, D. Os docentes no Plano Nacional de Educação: entre a valorização e a desprofissionalização. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 8, n. 15, p. 447-461, jul./dez. 2014.

PÁTRIA Educadora: a qualificação do ensino básico como obra de construção nacional. Versão preliminar, 22 abr. 2015. Brasília: Presidência da República/Secretaria de Assuntos Estratégicos, 2015.

ROCHA, I. N. O Plano Nacional de Educação e a formação dos professores. In: GOMES, A. V. A.; BRITTO, T. F. (orgs.). *Plano Nacional de Educação: construção e perspectivas*. Brasília: Câmara dos Deputados, Ed. Câmara; Senado Federal, SEEP, 2015.

Meta 18 do PNE: para entendê-la e colocá-la em prática

*João Antonio Cabral de Monlevade*⁶⁵

O texto da meta 18

É unânime o entendimento de que não se pode ter educação básica e superior pública, universal e de qualidade, sem se garantir a valorização de seus profissionais. As metas 15 e 16 do Plano Nacional de Educação 2014-2024 tratam da formação desses profissionais. A meta 18 foca o delicado assunto da valorização salarial, fazendo clara opção pela profissionalização em carreiras públicas e detalhando as estratégias apenas no âmbito da educação básica, no pressuposto de que, talvez, na educação superior, a questão seja equacionada pelos preceitos da autonomia universitária e pelas conquistas históricas consolidadas em remunerações dignas para seus trabalhadores, docentes e técnicos administrativos.

Ademais, em relação aos (às) profissionais da educação básica, é explicitada a referência de valor de sua remuneração como sendo o piso salarial nacional profissional a que se refere o inciso VIII do art. 206 da Constituição, que deve ser fixado (e ainda não foi) por lei federal. O piso nacional do magistério, fixado na Lei nº 11.738/2008, é meio caminho nessa conquista dos educadores e abrange duas das três categorias de profissionais da educação básica: os professores e os pedagogos. Fiquemos, portanto, atentos à atual “incompletude jurídica” da meta, que não a invalida, mas que exige urgente “finalização legal” para incluir a terceira

.....
65 Consultor legislativo do Senado Federal com atuação na área de educação.

categoria de profissionais, segundo o art. 61 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB): a dos funcionários da educação com titulação profissional de nível médio ou superior.

Meta 18: assegurar, no prazo de dois anos, a existência de planos de carreira para os(as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de carreira dos(as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.

Contexto histórico e geográfico

A história da educação na sociedade brasileira, a partir de 1500, inclui visceralmente a presença e a atuação de educadores nas escolas que se foram implantando. Essa implantação se deu em ritmo lento até 1834, mais acelerado no Império e nos primeiros setenta anos de República e “explosivo” a partir de 1967, quando o país assume, em definitivo, a feição urbana e radicaliza a obrigatoriedade do ensino fundamental, garantindo-o como direito público de crianças e adolescentes, dos 7 aos 14 anos. Na década de 1970, o número de educadores – professores e demais trabalhadores das escolas – que assumiram sua identidade de assalariados mais que duplicou, principalmente como servidores públicos nas esferas federal, estadual e municipal.

De forma simplificada, conforme definição dada pela Lei nº 12.014/2009, os educadores das escolas, públicas e privadas, podem ser classificados como professores, gestores e não docentes. Esses últimos são conhecidos em algumas regiões do país como funcionários da educação, administrativos e servidores – palavras que, aplicadas ao ensino público, no sentido estrito, referem-se às três categorias de educadores.

Tais categorias estiveram sempre presentes, desde o primeiro Colégio dos religiosos jesuítas em Salvador (BA). Nele, o gestor era o reitor; os professores eram dois sacerdotes formados em filosofia, teologia e pedagogia; e os demais funcionários, que exerciam funções não docentes, mas essenciais à estrutura e ao funcionamento do internato, eram dois irmãos coadjutores e os escravos, estes últimos responsáveis pelos trabalhos mais pesados, ligados às tarefas operacionais das escolas e à sobrevivência de educadores e educandos (LEITE, 1938).

A concessão da educação escolar, básica e superior, pelo rei de Portugal, à Companhia de Jesus, e depois a outras ordens religiosas, atrasou em muito a organização funcional dos educadores, uma vez que eles não eram assalariados, mas tiravam, em tese, sua subsistência de recursos repassados pela corte portuguesa. Como não eram cobradas mensalidades das famílias dos estudantes, esses colégios religiosos, para se desenvolverem, optaram por investir em grandes fazendas de gado, fonte de renda para educadores e educandos até o século XVIII.

Os jesuítas foram expulsos do Brasil em 1758, após acumularem riquezas significativas, como mais de um milhão de cabeças de gado, responsáveis pelo financiamento de seus dezessete colégios e suas mais de duzentas escolas de primeiras letras, conforme atesta exaustiva pesquisa de Serafim Leite (1938).

Dali por diante, com a criação das aulas régias, por iniciativa do ministro português Marquês de Pombal, apareceu a figura do professor assalariado, que era autorizado a lecionar pelo rei, mas tinha seus honorários pagos pelas câmaras municipais. As câmaras passaram a cobrar da população o Subsídio Literário, primeiro tributo exclusivo para a educação, arrecadado por meio da venda de carne, cachaça e vinho. Novas funções, além das docentes, principalmente em escolas secundárias, eram executadas por funcionários públicos, também assalariados, e por escravos e escravas.

Com o Império, a partir de 1822, oficializa-se uma nova situação, que fora inaugurada pela vinda da Corte de Dom João, em 1808, para o Rio de Janeiro. Em 15 de outubro de 1827, lei imperial regulamenta a atuação oficial do poder público na implantação do ensino primário, já não mais exclusivo dos meninos e propiciado por professores-homens. As meninas, que já frequentavam escolas privadas, passaram a ser admitidas em turmas regidas por professoras, e a todos os mestres e mestras se convencionou pagar um salário digno, entre 200 e 500 mil réis anuais, conforme a “carestia do lugar” e as disponibilidades das finanças públicas. Sem dúvida, foi essa lei a precursora do piso salarial nacional, instituído pela Lei nº 11.738/2008, o qual ainda hoje temos dificuldade em implantar no país.

Em 1834, com o Ato Adicional à Constituição do Império, de 1824, deu-se autonomia às províncias não somente para abrir escolas mas também para cobrar tributos para as políticas sociais, taxando o consumo da crescente população que desenvolveu o chamado mercado interno. Da dependência do Tributo sobre a Exportação, que taxou o açúcar, o ouro e o café por trezentos anos, passou-se a uma tributação mais moderna e mais próxima à economia de cada região. Essa tributação evoluiu depois para o ICM e atualmente expressa-se pelo ICMS – responsável pela receita correspondente a 60% do financiamento das escolas e universidades estaduais e municipais. Assim, inaugurou-se o papel do governo central de regular e complementar os gastos com a educação pública e, pelo menos em teoria, garantir sua universalização e qualidade.

Voltando a focar as remunerações e as carreiras dos educadores públicos, é importante registrar que de 1834 a 1988, à medida que se ampliava o número de matrículas e de escolas, desenvolvemos três desigualdades entre os trabalhadores da educação.

Em um primeiro momento, quando o ensino obrigatório se limitava ao curso primário, e as escolas públicas de ensino secundário (hoje de 11 a 18 anos) e superior eram poucas e seletivas, os salários dos professores e

professoras primárias, bem como os dos funcionários não docentes, eram baixos. Por outro lado, na maioria dos estados, as remunerações dos professores secundários e das poucas faculdades públicas eram equiparadas às dos juízes e promotores.

De 1950 em diante, coincidindo com a consolidação dos turnos escolares reduzidos, que possibilitaram o acúmulo de cargos, e com o aumento exponencial do número de matrículas, e, em consequência, de professores, os salários dos professores, principalmente no ensino secundário, tiveram perdas irreversíveis. Instalaram-se, então, duas desigualdades. A primeira, entre professores federais e universitários, bem pagos, em contraposição aos professores primários e secundários estaduais e municipais, que chegaram a receber menos que o salário mínimo vigente à época. A segunda desigualdade, entre as categorias de trabalhadores da educação: os funcionários, que passaram a ser recrutados por critérios clientelísticos, até mesmo pela terceirização, foram radicalmente proletarizados, sem direito a enquadramento em carreiras públicas. Já os professores, excluídas as situações-limite das redes municipais do Nordeste, organizaram-se em associações e conquistaram direitos, como, por exemplo, os das carreiras profissionais, e “compensações”, como as da aposentadoria especial, inaugurando, assim, a fase atual de paulatina valorização.

Nesse período, que se expressa positivamente pelas conquistas de 1988, na Constituição, e de 2008, com a Lei do Piso Salarial, desenvolvem-se a filiação e a luta sindical, que procuram superar as diferenças geográficas dos arrochos salariais, provocados pelas desigualdades de receita tributária, mesmo depois das históricas conquistas da vinculação crescente de impostos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Entre os avanços que, direta ou indiretamente, contribuíram para a diminuição das desigualdades regionais, mas não para resolver a questão salarial dos professores, pedagogos e funcionários da educação

básica, estão os fundos federais, os quais procuram implantar certa equidade na valorização salarial dos servidores públicos.

Indiretamente, é preciso registrar a implementação do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), alimentados por mais de 20% da receita dos dois maiores impostos da União: o Imposto sobre a Renda (IR) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Graças aos dois, as redes estaduais e municipais de educação básica se desenvolveram entre 1950 e 1990, possibilitando a contratação e o pagamento dos salários de professores, de gestores e de funcionários das escolas, principalmente onde a receita de ICMS *per capita* seria insuficiente para a manutenção do desenvolvimento do ensino (MDE).

Já de forma direta, é preciso registrar a implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), de 1997 a 2006, e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), com vigência de 2007 a 2020. O primeiro, como política de foco, só distribuía as receitas vinculadas à MDE de cada estado e de seus municípios ao ensino então obrigatório, fundamental de oito anos, garantindo 60% delas ao pagamento de duas das três categorias dos trabalhadores da educação: professores e pedagogos, ambos profissionais do magistério. O segundo, como política sistêmica e inclusiva, abarca 80% das receitas para MDE e conta com maior complementação da União, e já no undécimo ano de funcionamento, redistribuiu as receitas de MDE (com exceção do IPTU, ISS e ITBI municipais) para financiar todas as etapas e as modalidades da educação básica pública (e conveniada gratuita) e se destina à valorização dos profissionais da educação.

A seguir, contextualiza-se o PNE atual no conjunto da legislação que afeta a valorização dos profissionais da educação, em especial nos preceitos constitucionais, inclusive os das Emendas n^{os} 53/2006 e 59/2009.

Contexto legal

O atual Plano Nacional de Educação (PNE) é parte da Lei nº 13.005/2014, que cumpre o disposto pelo art. 214 da Constituição Federal, o qual prevê planos decenais para a educação escolar, básica e superior.

No século XXI, o primeiro PNE foi fixado pela Lei nº 10.172/2001, que vigorou até 31 de dezembro de 2010. Na verdade, esse plano nacional foi mais um arranjo sistêmico da legislação então em vigor – até mesmo dos preceitos constitucionais e da LDB, aprovada quatro anos antes – do que um programa de força política que resultasse em planos estaduais e municipais efetivos. Em um Brasil onde 95% das matrículas eram de responsabilidade dos estados, dos municípios e do Distrito Federal, o PNE acabou sendo mais uma carta de intenções. Basta dizer que a maioria dos estados e dos municípios nem aprovaram os seus respectivos planos. Alguns resultados das mais de duzentas metas do PNE I foram alcançados por “movimento inercial”, mas a maioria delas foi frustrada, como demonstram avaliações da época.

Entretanto, é fundamental nos referirmos a dois conjuntos de marcos legais no âmbito nacional. O primeiro é o dos dispositivos da LDB, Lei nº 9.394/1996, que sofreu, ao longo do tempo, importantes alterações, em especial depois de 2003. Na legislação ficaram explicitados os princípios filosóficos da educação escolar brasileira, bem como o eixo de sua estrutura, composta por dois níveis que se devem articular – a educação básica e a educação superior – e se compõem de etapas e modalidades.

Dessa forma, o PNE vai tratar da educação infantil (creche e pré-escola), do ensino fundamental e do ensino médio, bem como das modalidades que garantem sua universalidade e que valorizam as diferenças: educação especial, educação profissional, educação indígena e quilombola, educação a distância, educação do campo, formação inicial e continuada dos educadores, cursos de graduação, de pós-graduação lato e *stricto sensu*,

bem como as políticas de financiamento das escolas públicas e de valorização de seus profissionais, incluídas as leis que regulamentam o Fundeb e que institui o piso salarial profissional nacional dele decorrente.

O segundo conjunto de marcos legais é o dos preceitos constitucionais, já fixados em 1988, mas que tiveram avanços consideráveis no que tange à valorização dos educadores. O primeiro dos preceitos é o do art. 206, que elenca os princípios filosóficos e gestores da educação escolar: liberdade de aprender e de ensinar, igualdade de oportunidades para o acesso à educação básica e superior, gestão democrática do ensino público (atenção não “das escolas públicas”), garantia de padrão de qualidade, gratuidade dos estudos em estabelecimentos oficiais – princípios que são ainda mais detalhados no art. 3º da LDB, até mesmo pela definição de qualidade da educação como “a quantidade e variedade de insumos que promovam a aprendizagem dos estudantes”.

Entre os princípios, o texto primitivo do art. 206 fixava a “valorização dos profissionais do ensino”. Para tirar a ambiguidade e a interpretação errônea da expressão como “profissionais do magistério”, a Emenda nº 53/2006 não só reformulou a expressão para “profissionais da educação”, mas também, em parágrafo único, dispôs que lei federal iria discriminar quais trabalhadores devem ser considerados profissionais da educação. A Lei nº 12.014/2009, ao incluir o art. 61 na LDB, estabeleceu as três categorias de profissionais da educação: professores, pedagogos e funcionários devidamente titulados profissionalmente em nível médio ou superior.

Outro artigo da Constituição, básico para valorizar os educadores públicos, é o 212, que dispõe sobre as duas grandes fontes de recursos financeiros – os impostos, incluídas as transferências, e a contribuição social do salário-educação. Dos impostos, 18% dos federais e 25% dos estaduais e municipais, no mínimo, devem ser destinados à MDE. Na LDB, posteriormente, o art. 69 irá precisar que a destinação dos impostos vinculados se faça para a educação pública. E outro dispositivo disciplina a distribuição da receita

da contribuição social do salário-educação para a educação básica, metade para programas federais (como o dos livros didáticos, transporte escolar, manutenção de escolas, etc.), metade para estados e municípios, sempre na proporção do número das respectivas matrículas.

O mais importante artigo da CF/1988 relacionado ao PNE é o 214, cujo texto, alterado pela Emenda nº 59/2009, passou a ser:

Art. 214. A lei estabelecerá o Plano Nacional de Educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

- 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 produto interno bruto.

Esse artigo foi regulamentado pela meta 20 do atual PNE, que fixa 10% do PIB como a quantia a ser investida anualmente em educação, o que, se cumprida, não garante, mas possibilita a valorização salarial digna de 5 milhões de profissionais da educação pública, básica e superior – federal, estadual, municipal e do Distrito Federal.

Como conclusão dessas considerações introdutórias, pode-se afirmar que os recursos financeiros só serão suficientes, independente do PIB, quando puderem assegurar o alcance das vinte metas do PNE. Para isso, é necessária uma postura, pelos gestores e pela sociedade, de permanente

planejamento, com caráter científico e participativo, resguardando os direitos e a capacidade contributiva de cidadãos e de empresas – o que tem relação com a riqueza nacional, com a distribuição de renda e com o esforço fiscal das esferas do poder público.

Explicação básica dos termos do *caput* da meta

Essa meta, entendida no contexto da Constituição e da LDB, a teor de seus termos atuais, claramente define que os educadores das universidades e das escolas de educação básica devem ser profissionais com vínculo permanente, ou seja, com ingresso em carreiras por meio de concursos de provas e títulos, como expresso no art. 206 da Constituição. No caso da educação básica pública, os profissionais são os professores, pedagogos e funcionários (art. 61 da LDB), devidamente formados e titulados de acordo com os arts. 62, 64 e 62-A, cujos salários devem se pautar por vencimentos iniciais nunca inferiores ao piso salarial nacional profissional a ser definido conforme o inciso VIII do art. 206 da CF/1988.

Ressalte-se, assim, que o atual piso salarial profissional nacional, decorrente da Lei nº 11.738/2008, só abrange os professores e os pedagogos (profissionais do magistério). Essa lei é duplamente provisória: enquanto estiver em vigor o Fundeb e não tiver sido aprovada a nova lei federal sobre o piso nacional de todos os profissionais da educação.

Estratégia 18.1 – Profissionalidade

18.1) estruturar as redes públicas de educação básica de modo que, até o início do terceiro ano de vigência deste PNE, 90% (noventa por cento), no mínimo dos respectivos profissionais do magistério e 50% (cinquenta por cento), no mínimo, dos respectivos profissionais da educação não docentes sejam ocupantes de cargos de pro-

vimento efetivo e estejam em exercício nas redes escolares a que se encontrem vinculados.

A breve descrição do contexto histórico e geográfico da atuação dos trabalhadores da educação básica, bem como as discussões da Conferência Nacional de Educação (Conae), em suas edições nas fases municipal, estadual e nacional, representam um diagnóstico preocupante em relação à qualificação dos educadores escolares. Pode-se comemorar, de um lado, o expressivo aumento de professores, de pedagogos e, até mesmo, de funcionários titulados profissionalmente, ou seja, com capacitação técnica e pedagógica para seus cargos ou funções, adquirida em cursos de formação de nível médio e superior, quando não de pós-graduação.

Entretanto, ao se examinar as 5.570 redes municipais de educação básica, as 26 estaduais e a rede do Distrito Federal, perceberemos sérias distorções – funcionais e legais – que comprometem a qualidade do ensino público. Três dessas irregularidades são focadas na estratégia 18.1: o alto percentual de professores e de funcionários com contrato temporário ou com atuação diversa de sua formação e um significativo número de elementos das três categorias em desvio de função, fora das respectivas redes escolares.

Por ocasião da tramitação do PNE, entre 2011 e 2014, não se contava com um diagnóstico rigoroso que descrevesse, de forma quantitativa, os percentuais desses “desvios”, os quais já tinham sido objetos de consideração e de metas no PNE de 2001.

Quanto à questão mais grave e complexa – a de professores que trabalham componentes curriculares alheios à sua formação – a solução foi encaminhada em outras metas, pois implica reformulações legais e normativas que até hoje não foram feitas, a exemplo da natureza das licenciaturas, se serão destinadas à formação por “disciplinas” ou por “áreas de conhecimento”. Nesse sentido, o foco aqui é a opção por trabalho em

regime de efetividade, com acesso por concurso público e com estabilidade funcional, não pelo “trabalho precário”, caracterizado por situações de excepcionalidade, de temporalidade, de acesso desqualificado, entre outras. O fato é que não somente se observavam, mas ainda se observam, muitos “contratos temporários” entre os professores e os funcionários. Depois da prática coronelista, clientelística ou paternalista, surgem essas mesmas formas, com o instituto da terceirização.

Contra tudo isso, o PNE investiu por meio de duas medidas arrojadas contidas na estratégia 18.1, que, infelizmente, mesmo sem dados científicos, temos que reconhecer, fracassaram e são de difícil recuperação a curto prazo. Seguramente não chegam a mil municípios e a dez estados os entes federados que em 2017, a caminho de se completar o terceiro ano de vigência do PNE, têm 90% de seus professores em cargos de provimento efetivo. O próprio Distrito Federal, tradicionalmente cuidadoso em realizar concursos públicos quando surgiam vagas de professores nas três etapas da educação básica, tem atualmente mais de 30% de seus docentes atuando como substitutos. Há ainda uma situação nova, não prevista pelo PNE, que reforça essa precariedade, a de professores de escolas comunitárias gratuitas terceirizadas.

Quanto aos 50% dos funcionários, a situação é mais complexa. Como a profissionalização deles é fato recente (de 2005, pela área 21 da educação profissional, e de 2009, pela Lei nº 12.014/2009, que os reconheceu como profissionais da educação), não houve tempo físico para a titulação das centenas de milhares de merendeiras, de agentes de conservação e limpeza, de vigias, de porteiros, de motoristas, de auxiliares de secretarias e de outros(as) trabalhadores(as) de educação. Existem, sim, milhares deles que chegaram às redes escolares por concursos públicos de provas e títulos (de escolaridade, não de diplomas profissionais). Mas, tanto o percentual da meta é aleatório, tendo somente valor simbólico e político, quanto a verifi-

cação do que se alcançou depende do censo a que se refere a estratégia 18.5, a qual será comentada adiante e que ainda não se realizou.

Por fim, a terceira situação, a do efetivo exercício na rede escolar, embora não avaliada, passados os dois anos de vigência do PNE, experimentou impulso positivo, graças à atuação, nos estados e nos municípios, dos conselhos de acompanhamento e controle do Fundeb, que estão bem atentos para que os recursos de MDE só se apliquem no pagamento de servidores em atuação nas escolas ou nos órgãos dos respectivos sistemas de ensino, de acordo com os arts. 70 e 71 da LDB. Aquela prática comum de “deslocar” apadrinhados políticos de seus postos de trabalho na educação para serviços “mais leves e flexíveis” tem diminuído sensivelmente, até mesmo em razão da maior sensibilidade social, quanto ao reto uso das verbas públicas e da honestidade dos governantes.

O atual PNE ainda tem sete anos de vigência. Por isso é fundamental agir tanto para aperfeiçoar os mecanismos de avaliação quanto, principalmente, para programar ações para correção de rumo, reafirmando o primado da profissionalidade e afastando a educação dos riscos da terceirização e da precariedade do trabalho dos educadores.

Estratégia 18.2 – Efetividade e estabilidade como conquistas

18.2) implantar, nas redes públicas de educação básica e superior, acompanhamento dos professores iniciantes, supervisionados por equipe de profissionais experientes, a fim de fundamentar, com base em avaliação documentada, a decisão pela efetivação após o estágio probatório e oferecer, durante esse período, curso de aprofundamento de estudos na área de atuação do(a) professor(a), com destaque para os conteúdos a serem ensinados e as metodologias de ensino de cada disciplina.

Em primeiro lugar, atente-se a que esta estratégia é direcionada somente para os(as) professores(as), que devem ser acompanhados e avaliados, antes de conquistar a estabilidade, não por gestores ou especialistas, mas por equipe de profissionais experientes. O PNE focou no problema diagnosticado não somente no cotidiano da administração educacional, mas também em inúmeras discussões das conferências e em textos da academia, que abordam o despreparo de muitos(as) docentes da educação básica para as habilidades indispensáveis a seu trabalho profissional, a despeito de uma visível maioria ter se submetido a concursos públicos de provas e títulos.

Portanto, se é importante a estratégia do acompanhamento por colegas experientes e bem-sucedidos do ponto de vista profissional, em processo que não permita perseguições por motivos pessoais ou ideológicos, há de se cuidar também da qualidade das provas dos concursos públicos. Em relação a questões de conteúdo, impõe-se nos concursos redações de textos em que sejam cobrados o pensamento lógico e os temas de política educacional. Além delas, atividades práticas em que os candidatos revelem seu preparo pedagógico. Dois exemplos de fácil aferição que podem ser aplicados em concursos: para professoras de anos iniciais, situações práticas do processo de alfabetização, que certamente foram objeto das trezentas horas de Práticas de Ensino exigidas pela LDB (art. 65) nos cursos normais e de pedagogia; para docentes de línguas estrangeiras, provas orais que atestem sua fluência no idioma que pretendem lecionar.

É louvável a ênfase presente nessa estratégia para algo a que hoje em dia não se dá a devida atenção: a decisão de efetivação, com conseqüente estabilidade, somente após a aprovação no estágio probatório de três anos. Para tanto, é dever das secretarias de educação, assistidas pelos conselhos estaduais e municipais de educação, oferecer cursos de aprofundamento de estudos, tanto de caráter de formação geral quanto de técnicas pedagógicas adequadas à área de conhecimento para a qual se submeteu o(a) professor(a). O concurso de ingresso não pode ser uma foto do candidato

no dia da prova, mas sim um filme do profissional nela aprovado, com três anos de projeção.

Estratégia 18.3 – Unidade nacional nas provas de ingresso no magistério

18.3) realizar, por iniciativa do Ministério da Educação, a cada dois anos a partir do segundo ano de vigência deste PNE, prova nacional para subsidiar os estados, o Distrito Federal e os municípios, mediante adesão, na realização de concursos públicos de admissão de profissionais do magistério da educação básica pública.

Reedita-se aqui, embora em termos menos autoritários, a estratégia da Certificação Nacional dos Docentes, proposta pelo então ministro Cristovam Buarque e abortada pela reação dos professores da educação básica pública. Naquela época, pretendia-se resolver o problema da “incompetência profissional dos docentes” por meio de um exercício de nivelamento centralizado de conhecimentos supostamente necessários para a atuação da docência dos diferentes componentes curriculares no ensino fundamental e médio. Assim, foram aventados um concurso nacional de ingresso e um exame de competência dos(as) docentes já em exercício.

O PNE aproveitou a ideia, mas sua realização nas redes estaduais e municipais de educação deve ocorrer por adesão, a partir de provas unificadas elaboradas pelo MEC. Até agora, a estratégia está inviabilizada, não somente pela inconclusão da Base Nacional Comum Curricular – que daria as condições de unificação dos conteúdos –, mas também pelo ambiente de incertezas políticas que caracterizou o decorrer de 2015 e 2016, ao fim do qual deveria ter sido realizada a primeira Prova Nacional. É verdade que, para os(as) docentes do ensino médio, acumulou-se boa experiência com as sucessivas versões do Enem, o qual envolveu mais de oito milhões de estudantes em 2016.

Entretanto, para que a adesão dos entes federados aconteça com qualidade e relevância, requer-se do MEC uma liderança incontestada e qualificada, até para superar as contradições dos processos de admissão à docência nos últimos anos. Duas delas sobressaem. A primeira, atestada parcialmente pelos Exames Nacionais de Desempenho na Educação Superior (Enade), é a da disparidade e de insuficiência de aprendizagem nos cursos de pedagogia e de licenciatura. Uma prova nacional com razoável grau de exigência iria revelar a fragilidade de conhecimentos tanto dos atuais professores quanto dos candidatos ao magistério recém-graduados. A outra é expressa pelo relativo sucesso dos processos “não acadêmicos” de recrutamento das escolas privadas, com base, cada vez menos, em provas de conhecimento como, por exemplo, as de observação do desempenho pedagógico dos iniciantes em sala de aula. Assim, pergunta-se: até que ponto uma prova nacional de conteúdo, mesmo que cientificamente programada, seria eficaz para selecionar os melhores professores ou mesmo para diagnosticar a necessidade de “reforços” de educação continuada?

De qualquer forma, é fundamental que se retome o papel do MEC em relação a essa questão. Ainda mais que os concursos públicos de estados e municípios estão cada vez mais sendo privatizados e submetidos a interesses comerciais e não educacionais. Não teriam as universidades públicas e os institutos federais uma missão urgente de intervir nos processos de admissão de professores nas redes públicas e de seu aperfeiçoamento continuado?

Estratégia 18.4 – Qualificação profissional permanente para todos

18.4) prever, nos planos de carreira dos profissionais da educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, licenças remuneradas e incentivos para qualificação profissional, inclusive em nível de pós-graduação *stricto sensu*.

Esta estratégia leva a uma questão fundada em uma falsa premissa, a de que a qualificação profissional depende principalmente de muitos cursos em graus “mais elevados” de ensino. Assim, o melhor professor acabaria sendo, por exemplo, o que fez doutorado. Na mesma linha, um professor universitário excelente seria aquele formado em um pós-doutorado. Essa cultura se arraigou, até mesmo, nas tabelas de remuneração.

A prática nas escolas, a consciência dos docentes e a observação dos gestores desmentem essa cultura. O bom desempenho de muitas professoras com titulação em nível médio – modalidade normal – tem provado que os títulos em graus superiores não são, mecanicamente, um pré-requisito para a qualificação do processo educativo.

Outra observação que deve ser levada em conta é a de que, nas décadas de 1990 e 2000, a maioria dos professores e professoras da educação básica que teve a oportunidade de fazer mestrados e doutorados foi “promovida” de suas escolas para as universidades ou acabou acumulando cargos em faculdades privadas, prejudicando, dessa forma, seu trabalho original de docência no ensino fundamental e médio.

A verdade é que muitos planos de carreira estaduais e municipais incentivaram a progressão funcional por meio de quaisquer cursos de pós-graduação, tanto de especialização quanto de mestrado e doutorado, muitas vezes com temas alheios a seu exercício efetivo. A “febre” por pós-graduações *lato sensu* resultou em: 80% dos professores – da educação infantil aos anos finais do ensino fundamental – tinham certificados de “especialização”, e desses, mais de metade em “metodologia da educação superior”. Isso significaria qualificação profissional e maior qualidade da aprendizagem dos alunos? Ou, antes, lucro de empresários e “abonos” pecuniários de docentes de universidades públicas, que, ao arrepio da Constituição, cobram doze mensalidades de cursos com duração de 360 horas?

É óbvio que são bem-vindas as licenças remuneradas e até as bolsas de estudo para mestrados e doutorados, desde que suas pesquisas sejam sobre os problemas da educação básica e do trabalho dos educadores nas escolas para as quais deverão voltar os pós-graduados. Mas é forçoso que se tenha uma política de formação inicial e continuada, desde o nível médio, que resgate a integração teoria e prática a partir dos cursos normais – época em que os estudantes têm muito mais disponibilidade e tempo para estágios – e que essa política se torne permanente em graus superiores de ensino, com as correspondentes progressões salariais. Entretanto, deve-se estar atento – num exercício de gestão democrática – para a questão de que os recursos financeiros públicos se concentrem no pagamento de um piso salarial que valorize a profissão e não numa “ciranda” de gastos que premie iniciativas privadas frequentemente descomprometidas com a qualidade da educação pública.

Estratégia 18.5 – Censo anual dos funcionários da educação básica

18.5) realizar anualmente, a partir do segundo ano de vigência deste PNE, por iniciativa do Ministério da Educação, em regime de colaboração, o censo dos profissionais da educação básica de outros segmentos que não os do magistério.

Em relação aos professores e aos pedagogos que atuam na educação básica pública, o diagnóstico da situação funcional e de sua formação é acessível nos censos escolares do Inep, o que não ocorre em relação aos funcionários. Eles são invisíveis até nos Censos.

Fizemos questão de introduzir este artigo com a contextualização histórica a fim de resgatar sua presença nas escolas brasileiras, desde a colônia até hoje. As estimativas do número total dos trabalhadores não docentes têm variado bastante, em virtude de significativas mudanças na estrutura

das escolas e na criação de novas funções. Nesse sentido, cabem duas observações para dar conta dessa mobilidade nas estruturas das redes de ensino. A primeira é que nas décadas de 1970 e 1980, existiam quase 200 mil escolas rurais “isoladas”, com um professor e menos de trinta alunos, de 6 até 14 anos, na maioria municipais. Nelas, o(a) professor(a) fazia a merenda e a limpeza, ajudado(a) pelos(as) alunos(as) mais velhos, ou seja, quase não havia funcionários(as). Os serviços de secretaria e a biblioteca eram centralizados no órgão municipal de educação. Hoje, as escolas isoladas rurais foram substituídas ou por escolas nucleadas ou por ônibus amarelos, parecidos com os que vemos em filmes americanos. O número de funcionários se expandiu nas cidades, em especial nas regiões metropolitanas, que concentram mais da metade dos 50 milhões de alunos. A outra consideração é a de que a partir do governo Lula em diante, cresceram muito as políticas de transporte escolar, de creches e de ampliação de jornada, com atividades no turno contrário ou complementar. Com isso, os motoristas e os monitores de ônibus e barcos escolares passaram de 200 mil; as auxiliares de creche ou os agentes de desenvolvimento infantil chegam ao mesmo número, e os responsáveis pelas atividades culturais, desportivas, artísticas não param de crescer. Resultado: já existem estimativas de até 2 milhões de funcionários da educação, ao lado de 2 milhões de professores. Só que estimativas, por mais fundamentadas, não justificam mudanças e investimentos duradouros. É preciso se implantar o censo anual dos funcionários, previsto nesta estratégia da meta 18, que em maio de 2016, estava pronto para ser desencadeado pelo MEC, por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE-Interativo), que atinge todos os diretores de escolas estaduais, municipais e do Distrito Federal.

O formulário desse censo dos funcionários é simples, mas suficiente não só para se descobrir a verdadeira dimensão da categoria, mas também para apresentar algumas de suas características, como sexo, idade, tempo de serviço, natureza da função, escolaridade e formação profissional, valor

do salário e regime de trabalho (efetivo, temporário, terceirizado, readaptado). A agregação dos dados por município e estado são fundamentais para desencadear as estratégias de sua valorização, pela construção de carreiras integradas a dos outros profissionais da educação, e para firmar a formação profissional em nível médio e superior. Informações esparsas fornecidas pela Confederação Nacional de Trabalhadores em Educação (CNTE) dão conta de que vários estados e muitos municípios já possuem carreiras específicas dos funcionários da educação (desmembradas dos outros servidores públicos) ou carreiras integradas dos profissionais da educação e, em algumas delas, é reconhecida a competência dos funcionários para progressão até o nível superior, além do acesso a funções de direção das escolas e de gestão nos sistemas de ensino.

Para tanto, o grande passo sistêmico foi o Programa de Formação Inicial em Serviço dos Profissionais da Educação Básica dos Sistemas de Ensino Público (ProFuncionário), que difundiu cursos técnicos em serviço para funcionários(as) da alimentação, infraestrutura e secretaria escolar, e dos multimeios didáticos. O art. 62-A da LDB disciplinou a formação deles, com conteúdo técnico e pedagógico, em nível médio e superior, o que fundamenta o acesso e a progressão em suas carreiras. Dessa forma, fica aberto o caminho para as centenas de milhares de funcionários(as) fazerem o Curso Superior de Tecnologia em Educação e Processos de Trabalho, normatizado pelo Conselho Nacional de Educação na Resolução CES/CNE nº 2/2016.

Estratégia 18.6 – Carreiras profissionais na educação do campo, indígena e quilombola

18.6) considerar as especificidades socioculturais das escolas do campo e das comunidades indígenas e quilombolas no provimento de cargos efetivos para essas escolas.

Essa é uma estratégia fundamental para a universalização e a qualidade das escolas públicas de educação básica. Em primeiro lugar, como os currículos são diferenciados e tendo em vista que os sujeitos dessas ofertas de educação pública são profundamente diferentes, com origens e vidas distintas da maioria dos brasileiros, tanto os professores quanto os funcionários devem ser contemplados em componentes curriculares próprios e diversos, bem como em funções adaptadas a seus diferentes *modus vivendi*.

Com base nisso, não terá sentido, por exemplo, um professor branco, que não fale xavante ou yanomami, ser docente numa escola bilíngue e pluricultural, por “melhor” que sejam seu currículo e formação profissionais, e por mais bem classificado que tenha sido num concurso.

Assim como deve ser considerada a participação da comunidade escolar, incluídos os estudantes e os pais, para a eleição de diretores de escolas urbanas, no caso de uma escola indígena, em assentamento de agricultura familiar ou numa área de quilombo, é fundamental a consulta à comunidade para a contratação de professores e funcionários. No caso de aldeias indígenas, a situação é tão única e diferente que se pode pensar não em salário individual para professor e funcionário, mas em verbas para uso por decisão autônoma da comunidade. Afinal, a pluriculturalidade chega até a vida econômica da comunidade, que deve ser respeitada e não destruída, como ocorreu no processo de colonização portuguesa. É por essa via que se deve entender as “especificidades socioculturais”. Para tanto, temos o socorro da Constituição e da LDB, os quais resguardam princípios de gestão democrática, de autonomia das escolas e dos sistemas de ensino.

Em segundo lugar, no caso da educação do campo, é preciso fazer uma articulação profunda entre a escola e a cultura do trabalho, incluídas as tecnologias, a organização econômica e as relações com o mundo urbano, ou seja, não se pode impingir ou aplicar no campo os constructos gerenciais de carreira nascidos no capitalismo urbano. Um exemplo disso é a

fronteira entre profissional docente e não docente, próprio das escolas urbanas que se “taylorizaram” com a divisão e especialização do trabalho. No ensino agrícola, por exemplo, pode ocorrer que um professor de técnicas agropecuárias ministre dez horas por semana de aulas e, ao mesmo tempo, seja produtor cooperativo com seus alunos num aviário ou numa horta comunitária nas outras trinta horas. Daí a necessidade de o projeto político pedagógico preceder o plano de carreira dos profissionais. Missão quase impossível num país acostumado a cartórios e centralização. Mas as metas do PNE são, antes de tudo, um desafio.

Estratégia 18.7 – Incentivo financeiro para estados e municípios com carreiras já implantadas

18.7) priorizar o repasse de transferências federais voluntárias, na área da educação, para os estados, o Distrito Federal e os municípios que tenham aprovado lei específica estabelecendo planos de carreira para os(as) profissionais da educação.

Para entender: além dos recursos financeiros oriundos da vinculação de impostos à MDE, em sua maioria distribuídos pelo Fundeb, os estados e os municípios contam com transferências sistêmicas (alimentação escolar, transporte escolar e outras, baseadas por matrículas) e transferências voluntárias, que, até 1996, constituíam as maiores verbas. Hoje, elas somam totais menores que as sistêmicas, mas acabam “fazendo a diferença” entre estados e estados, municípios e municípios. Algumas delas são oriundas de emendas orçamentárias de parlamentares, individuais e de bancada, outras se originam de programas ou ações seletivas. A presente estratégia tenta criar um critério de “eletividade” no repasse dessas transferências. Se o parâmetro fosse radical, proibindo transferências voluntárias para estados e municípios que não tivessem planos de carreira para seus profissionais de educação, talvez esses entes se apressariam para estar habilitados a recebê-las. Da forma como ficou, seria necessária uma ação

anterior do MEC no sentido de identificar primeiro os que têm essas carreiras – compatíveis, é claro, com a legislação e as normas atuais – para assegurar-lhes a devida prioridade. Embora a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase) possa realizar esse levantamento, em tempos de crise de arrecadação é difícil alocar recursos suficientes para levar adiante essa política.

Mais eficaz seria acionar as medidas de esforço fiscal, já previstas para os entes federados no art. 75 da LDB, no que concerne a complementações e suplementações da União, conforme o princípio constitucional do regime de colaboração. Em tese, os impostos patrimoniais, tanto os federais (Imposto de Renda ou Imposto sobre Grandes Fortunas), quanto os estaduais (Imposto sobre Heranças) e os municipais (IPTU e Imposto Territorial Rural) são a base de valorização salarial dos educadores. Além dos impostos, temos os *royalties* do petróleo e de outros minerais, bem como as contribuições sociais, que poderiam ter maiores receitas e ser orientados para a valorização dos professores, pedagogos e funcionários, em especial na fixação urgente do piso nacional profissional de todos os profissionais da educação, do art. 206 da CF/1988, no valor de 3 mil para 40 horas de trabalho semanal para os diplomados em nível médio.

Estratégia 18.8 – Gestão democrática na elaboração e avaliação das carreiras

18.8) estimular a existência de comissões permanentes de profissionais da educação de todos os sistemas de ensino, em todas as instâncias da Federação, para subsidiar os órgãos competentes na elaboração, reestruturação e implementação dos planos de carreira.

Embora não tenha ficado claro qual é o sujeito da ação de “estimular”, pode-se inferir que sejam o MEC e o Conselho Nacional de Educação, os

quais são responsáveis pelas políticas de qualificação da educação básica e de valorização de seus profissionais.

Havia um receio, durante a Constituinte e a tramitação da LDB, entre 1988 e 1996, de que a instituição do piso salarial nacional dos profissionais da educação levaria o MEC a se transformar em um “balcão de negociações” entre as entidades dos educadores e em mediador de greves cada vez mais abrangentes. As Conferências Nacionais de Educação (Conae) e o texto do PNE vão em outra direção. Ambos valorizam a construção da gestão democrática dos sistemas estaduais e municipais de ensino, traduzida na estratégia de montagem de comissões permanentes, em que convivam educadores e gestores, na elaboração e na atualização dos planos de carreira. Nesse amplo diálogo, as reivindicações dos trabalhadores devem se combinar com as disponibilidades financeiras dos estados e municípios, para se viabilizar a valorização salarial, obedecendo o patamar mínimo do piso salarial nacional e o custo aluno-qualidade previsto na meta 20. E, nessa construção, nada mais importante do que a presença ativa da União, por meio da complementação do Fundeb e de outros repasses diretamente dirigidos à implementação de carreiras afinadas com a real valorização do conjunto dos profissionais.

Conclusão

A meta 18 e as suas estratégias, com base nos preceitos constitucionais e legais, devidamente articuladas com as outras metas do PNE e com a legislação que dispõe sobre o financiamento da educação básica, além de fazer comparecer as três categorias de profissionais no PNE, desce a detalhes aparentemente secundários, mas que são imprescindíveis à afirmação da identidade da educação escolar pública neste momento de crise econômica do Brasil.

O momento atual exige escolhas macrossociais e somente o envolvimento dos atores do cotidiano da educação pode nortear as ações de regulação e gestão que garantam tanto as conquistas da população quanto os direitos penosamente conquistados pelos educadores.

Referências

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição Federal*. Brasília: Senado Federal, 2014.

_____. *Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em: 10 fev. 2017.

_____. *Lei n. 11.738, de 16 de julho de 2008*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111738.htm>. Acesso em; 10 fev. 2017.

_____. *Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm>. Acesso em: 10 fev. 2017.

LEITE, Serafim. *História da Companhia de Jesus no Brasil*. Lisboa: Portugalia; Rio de Janeiro: INL, 1938-1950. 10 v.

MONLEVADE, João A.C., *Educação Pública no Brasil: contos e descon-tos*. Brasília: IDEA, 1998.

O Sistema Nacional de Educação (SNE) e o Custo Aluno-Qualidade (CAQ): as metas estruturantes para o cumprimento do PNE subiram no telhado?

Paulo Sena⁶⁶

Aqui de cima do telhado a lua prateava
(Manoel de Barros)

Telhado de vidro: como incidentes e acidentes na trajetória podem comprometer as políticas públicas

Como toda política pública, a política educacional – assim como seu instrumento principal, o Plano Nacional de Educação (PNE) –, está sujeita ao que a ciência política denomina “dependência da trajetória” (*path dependence*). Segundo essa visão, uma vez que uma trajetória é estabelecida, o processo de *autorreforço* torna muito difícil sua reversão. Alternativas políticas que um dia foram plausíveis são retiradas do leque de opções e se tornam irremediavelmente perdidas, ainda que no longo prazo o resultado seja a geração de benefícios mais baixos do que a alternativa perdida. Os momentos e conjunturas “fundadores”, presentes no início da implementação da política, são determinantes (PIERSON, 2000; 2004). Resultados em conjunturas críticas (*critical juncture*)

66 Consultor legislativo da Câmara dos Deputados com atuação na área XV (educação, cultura e desporto).

deflagram mecanismos de *feedback* que reforçam padrões no futuro, que podem tornar inercial a nova trajetória, distinta da imaginada e desejada (SKOCPOL; PIERSON, 2002). Em resumo, há fatos que dificultam ou facilitam – influenciam negativa ou positivamente – a execução do Plano Nacional de Educação.

A trajetória do antigo PNE 2001-2010 é ilustrativa. Em primeiro lugar, como fator negativo, já no início da trajetória houve os vetos presidenciais à Lei nº 10.172/2001, inclusive veto referente ao financiamento correspondente a 7% do PIB. Os investimentos seriam ampliados, anualmente, à razão de 0,5% do PIB, nos quatro primeiros anos do plano e de 0,6% no quinto ano.

A resposta das autoridades governamentais de então à “crise da Rússia”⁶⁷ levou ao congelamento do valor mínimo anual por aluno do antigo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), no valor de R\$ 315,00, em 1999. Isso determinou uma trajetória de subfinanciamento da complementação da União, inclusive com o descumprimento da lei em relação à regra da adoção do valor mínimo igual à média,⁶⁸ o que tornou ineficaz o Fundef como instrumento de redução das desigualdades interestaduais, ao contrário do momento inicial, em que

a introdução do fundo representou um avanço na redução das desigualdades interestaduais no financiamento do ensino fundamental, estabelecendo uma trajetória convergente dos valores aluno/ano aplicados nas unidades federadas em direção ao valor médio nacional. (VAZQUEZ, 2003, p. 148)

67 Em agosto de 1998, a crise econômica na Rússia levou à desvalorização do rublo e à declaração da moratória. A situação afetou a exportação de *commodities* do Brasil para aquele país, expôs o real a ataques especulativos e fuga de capitais.

68 A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 71 foi proposta em 5 de maio de 2005 pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE). Em outubro de 2016, o procurador-geral da República opinou, no mérito, pela procedência do pedido, mas pelo não conhecimento da arguição de descumprimento.

A complementação da União, já insuficiente, tornou-se cada vez menos significativa até o final do período de vigência do Fundef, em que representava apenas 1% do valor do fundo e atendia a apenas quatro âmbitos estaduais em 2005 – Alagoas, Piauí, Maranhão e Pará – e dois âmbitos estaduais em 2006 – Maranhão e Pará (MARTINS, 2011).

Renunciou-se à construção do sistema nacional de educação e à definição do padrão de qualidade, o que de alguma maneira foi timidamente retomado com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), a partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 53/2006.

Em segundo lugar, o antigo PNE conviveu com a Desvinculação das Receitas da União (DRU) ao longo de sua vigência, o que também marcou negativamente sua trajetória.

Como fatores positivos, no período, destacam-se a adoção do ensino fundamental de nove anos (2006), a aprovação do Fundeb (2006), com a extensão da cobertura do mecanismo do fundo para toda a educação básica e o estabelecimento da nova regra de complementação da União – no mínimo, 10% do valor dos fundos de âmbito estadual. A ampliação da cobertura pelo fundo para toda a educação básica foi acompanhada por regra similar para distribuição dos recursos do salário-educação e atendimento das outras etapas da educação básica pelos programas suplementares, que até então contemplavam apenas o ensino fundamental.

Com o lançamento Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), em 2007, e seu principal instrumento, o Plano de Ações Articuladas (PAR), a União traduziu concretamente sua leitura sobre como deveria exercer sua função supletiva.

Finalmente, foi aprovada a Lei do Piso (Lei nº 11.738/2008), instrumento importante para buscar a recuperação da atratividade da carreira docente (GATTI; BARRETO, 2009).

Esses aspectos positivos teriam sido potencializados pela implementação do PNE 2001-2010, caso sua trajetória não tivesse sido afetada negativamente já desde o início. Ao longo dos dez anos, não se recuperou aquilo que foi atrasado ou suprimido pelos fatores negativos.

CAQ e SNE: uma construção telha a telha

Ao se analisar o financiamento da educação no PNE 2014-2024, no primeiro livro desta coleção (MARTINS, 2015b), concluiu-se que sua execução adequada, assim como a dos planos educacionais dos entes subnacionais, apresenta vários desafios relacionados a sua sustentabilidade financeira (MARTINS, 2015):

- ♦ a construção de caminhos para que as relações federativas se deem de forma cooperativa e democrática, conforme preconiza a Constituição de 1988, com o estímulo à cooperação e à solução de conflitos a partir de regras claras, impessoais, democraticamente estabelecidas e negociadas em fóruns institucionalizados representativos da diversidade da federação (MARTINS, 2011, 2015), como a instância permanente de negociação federativa prevista no art. 7º, § 5º da Lei nº 13.005/2014;
- ♦ a consolidação do regime de colaboração, a partir da lei complementar regulamentadora do parágrafo único do art. 23 da Constituição;

- ✦ a definição e implementação do Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi) até junho de 2016 e a definição do Custo Aluno-Qualidade (CAQ) até junho de 2017;
- ✦ a definição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) – cujo prazo de vigência se esgota em 2020 – como mecanismo permanente de financiamento, migrando do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) para o corpo permanente da Constituição Federal;
- ✦ o alcance da meta intermediária de 7% do Produto Interno Bruto (PIB) em junho de 2019;
- ✦ a imediata regulamentação da Lei nº 12.858/2013 e o monitoramento dos recursos da parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural;
- ✦ a elaboração dos planos decenais de educação dos entes subnacionais;
- ✦ a harmonização dos planos plurianuais (PPAs) com os planos educacionais.

Finalmente, apontava-se que outras ações seriam necessárias, até que se completasse o *arcabouço legal* requerido pelo próprio plano, destacando-se a necessidade de, “sobretudo neste momento inicial, garantir que a implementação do PNE tenha uma *trajetória* que lhe dê suporte e consistência para o próximo decênio” (MARTINS, 2015b, p. 190, grifo nosso).

Pois bem, as considerações finais do texto publicado em 2015 são o ponto de partida deste artigo.

Em primeiro lugar, cabe assinalar que o PNE, como qualquer plano, visa articular os esforços dos diferentes agentes e esferas federativas, organizar suas ações e evitar a descontinuidade administrativa.

O acompanhamento do PNE deve ser permanente. Daí ser previsto na Lei nº 13.005/2014 (art. 5º) que a execução do plano e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas por parte de cinco instâncias: Ministério da Educação (MEC), Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, Conselho Nacional de Educação (CNE) e Fórum Nacional de Educação (FNE).

O PNE representa um marco no processo de planejamento educacional de longo prazo (dez anos). Não é congelamento da realidade. Não é uma profecia, mas formaliza as responsabilidades e gera o compromisso dos agentes públicos de zelar por sua execução e, eventualmente, verificar por que esta não ocorre ou está atrasada (MARTINS, 2000). Sua natureza – lei em pleno vigor – implica responsabilidade jurídica dos agentes públicos e enseja a atuação do Ministério Público, como fiscal da lei. A vocação do PNE, chancelada pelo Parlamento ao aprovar a lei em 2014, era a de se constituir no documento orientador da política de Estado para a educação brasileira e no catalisador do pacto da sociedade em prol da educação.

Esse pacto deve ser cumprido com a execução das metas e estratégias do plano, entre as quais se destacam a institucionalização e o funcionamento do Sistema Nacional de Educação (SNE) e do Custo Aluno-Qualidade (CAQ).

Ao final dos anos 1980, Ediruald de Mello, de forma pioneira, apresentou uma proposta para o cálculo do custo do padrão de qualidade – uma medida de “necessidade educacional” que denominava custo/aluno/qualidade. Multiplicada pela matrícula resultaria no montante de recursos necessários ao financiamento do ensino (MELLO, 1989):

Qualquer solução adotada para a operacionalização das garantias constitucionais de ensino público gratuito de boa qualidade para todos os brasileiros terá que considerar, primeiramente, uma definição democrática de qualidade, baseada nos elementos fundamentais e imprescindíveis na escola, tais como currículos social e culturalmente relevantes, equipamentos, materiais didático-escolares e planta física suficientes e adequados às necessidades educacionais da clientela, professores competentes com planos de carreira e salários dignos, transporte para democratizar o acesso físico à escola, alimentação e assistência à saúde. (MELLO, 1989, p. 52-53)

Essa proposta ganhou concretude com o desenvolvimento do conceito operacional de Custo Aluno-Qualidade (CAQ), gestado em 2002, a partir de um movimento de mobilização social iniciado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE), com a realização de oficinas, seminários e encontros que reuniram organizações, grupos, movimentos e pesquisadores (CARREIRA; PINTO, 2007).

A partir da matriz construída nesse processo, simulou-se o Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi), considerando uma escola com todos os insumos necessários para que se oferecesse educação de qualidade, nos termos do que apontava o art. 4º, IX, da Lei de Diretrizes e Bases (LDB). Esses insumos, indicados na matriz, relacionam-se a quatro fatores: condições de infraestrutura, valorização dos profissionais da educação, acesso e permanência e gestão democrática. A estes, associa-se o recorte de equidade – etnia, gênero, região urbana/rural, condição socioeconômica (CARREIRA; PINTO, 2007). Observe-se que, considerados todos os recursos – inclusive os não sujeitos ao efeito redistributivo, como ocorre no âmbito do Fundeb –, verifica-se que é maior a disparidade regional, cujo combate é preconizado pela estratégia 20.9 do PNE (ARAUJO, 2016; MARTINS, 2016).

A definição desses insumos levou ao exercício de sua precificação e, após esse processo, os valores foram convertidos em valor por aluno e também em valores PIB *per capita* (ARAÚJO, 2016).

Essa foi a base da discussão e defesa dos 10% do PIB na tramitação do PNE, com o objetivo de financiar o CAQ.

Violinistas no telhado: tempos difíceis para o CAQ e o SNE

Embora não congele a realidade e tampouco tenha poder profético, o plano deve ser interpretado como um roteiro seguro para balizar a trajetória da política pública.

Não por outro motivo, foram estabelecidos prazos intermediários, sobretudo para algumas das metas cujos instrumentos são estruturantes para o sucesso do plano, como o é o caso do Sistema Nacional de Educação (SNE) e do Custo Aluno-Qualidade (CAQ).

Assim, foi previsto o estabelecimento, em 2016, do Sistema Nacional de Educação em lei específica (art. 13) que, em nossa opinião, não é outra senão a lei complementar a regulamentar o art. 23, parágrafo único, da Constituição Federal (estratégia 20.9).

Há previsão, também para 2016, da implantação do Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi), referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional⁶⁹ e cujo financiamento deverá ser calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno-Qualidade (CAQ).

69 Arts. 206, VII, e 210, § 1º, da Constituição Federal; art. 60, § 1º, do ADCT; arts. 3º, IX, 4º, IX, 74, *caput*, 75, § 2º, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

Cabe avaliar as condições e passos tomados para a implementação dessas estratégias antes de discutir o cenário político-econômico que levou essas importantes políticas a, como na antiga anedota, subirem no telhado.

As normas voltadas ao financiamento e à cooperação federativa contidas no texto constitucional original foram alteradas e adaptadas à realidade, de forma a superar os desafios da implementação das políticas públicas educacionais e buscar o cumprimento dos objetivos na esfera educacional. A legislação de 1996 criou a fundamentação normativa para o desenvolvimento do Custo Aluno-Qualidade (CAQ):

- a. a Emenda Constitucional (EC) nº 14/1996 (Fundef) explicitou as funções próprias de estados e DF, ampliou a dos municípios para atender também a creche e inseriu a ideia de função supletiva e redistributiva, além dos objetivos de equalização de oportunidades educacionais e – pela primeira vez – do padrão mínimo de qualidade. Recorde-se que no ADCT (art. 60, § 4º, da EC nº 14) era previsto que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios ajustassem “progressivamente, em um prazo de cinco anos, suas contribuições ao Fundo, de forma a garantir um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino, definido nacionalmente”;
- b. a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) definiu (art. 4º, IX) que o dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de, entre outros itens, “padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem”.

Por sua vez, a EC nº 53/2006 instituiu o Fundeb e o mecanismo de apoio da União mais potente que o anterior, pela via da nova regra para a complementação ao fundo (10% de seu valor, somados todos os fundos de âmbito estadual).

E foi a EC nº 59/2009 que, expressamente, incluiu a União como ente a também participar das “formas de colaboração”.

Não pode haver sistema sem adequado financiamento, o que requer maior compromisso da instância que mais arrecada – a União. Dessa forma, são as alterações que aperfeiçoam o financiamento, como a adoção do CAQ, que pavimentam o caminho do sistema.

Antes da chancela legal ao CAQ, nos termos do PNE, o Conselho Nacional de Educação (CNE) já se debruçara sobre a proposta, chegando a aprovar o Parecer CNE/CEB nº 8/2010, de lavra do conselheiro Mozart Neves, que não foi homologado pelo MEC. O processo interno no Ministério da Educação percorreu diferentes instâncias – Secretaria de Educação Básica (SEB), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) – que não chegaram a um consenso. Em junho de 2013, agregou-se a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase) às instâncias de análise do parecer. No início de 2014, após manifestação da Consultoria Jurídica do MEC (Conjur), o processo retorna ao CNE, com as observações dos órgãos do MEC.

Aprovados legalmente como estratégias da meta 20 do PNE, o CAQi e o CAQ iniciaram seu difícil caminho. A estratégia 20.6 determina que o CAQi “será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem”. Esse cálculo será feito na esfera federal – e aí aumentam as dificuldades.

Em 13 de maio de 2015, foi realizada audiência pública pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, dentro de ciclo “Alternativas para o Financiamento da Educação Básica no Brasil”. Na ocasião, o Prof. Mozart Neves apresentou a “linha do tempo descritiva” do caminho do CAQ nas instâncias internas do MEC mencionadas. E acentuou que, a partir da análise feita pelo Inep, surgiu outra matriz de CAQ, diferente daquela construída pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, que era a utilizada, com ajustes, pelo relator do CNE. Na mesma reunião, o coordenador nacional da campanha, Daniel Cara, procurou responder às objeções apresentadas pelo MEC.

Para aproximar planejamento e custos educacionais foram efetuadas pesquisas, entre as quais se destaca a tese de Alves, que deu suporte ao desenvolvimento do “simulador de custos para o planejamento de sistemas públicos de educação básica em condições de qualidade (SimCAQ)”, ferramenta à disposição do usuário-planejador, com o objetivo de “estimar os custos, os investimentos necessários aos sistemas públicos de educação básica e o consequente impacto orçamentário para a garantia do direito à educação em condições de qualidade para todos” (ALVES, 2012). A simulação de custos é um procedimento cuja importância já foi reconhecida e debatida.⁷⁰

Por meio da Portaria MEC nº 459/2015, foi constituído um grupo de trabalho (GT) para elaborar estudos sobre a implementação do Custo Aluno-Qualidade (CAQ), como parâmetro para o financiamento da educação básica, com prazo de até cento e vinte dias (completados em setembro de 2015) para apresentação de seu relatório final. Essa norma previa:

Art. 2º O GT será integrado por um representante e um suplente de cada um dos seguintes órgãos:

.....
70 Segundo a Sase, foram realizadas quinze reuniões, além de “rodadas de escuta” de mais de quarenta pessoas, entre as quais os consultores legislativos da Câmara dos Deputados Ricardo Martins, Ana Valeska Amaral Gomes e Paulo de Sena Martins.

I – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep);

II – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE);

III – Secretaria de Educação Básica (SEB), do MEC;

IV – Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase), do MEC.

§ 1º Caberá ao Inep e ao FNDE desenvolver os estudos necessários para a análise dos investimentos e custos por aluno da educação básica.

§ 2º Caberá à SEB e à Sase propor o conjunto de insumos que embasarão os cálculos da qualidade, orientada pela formação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino, além de material didático, alimentação e transporte escolar.

O relatório do GT não veio a conhecimento público senão em 2016, às vésperas do processo de *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, mas com a data de outubro de 2015, o que indica que o documento já circulava internamente no MEC.

O GT promoveu a oitiva de várias pessoas que atuam nos espaços políticos e institucionais. A multiplicidade de atores, a diferença de visões acerca de que insumos considerar (se a partir de “lista de insumos” ou por meio de formulação mais genérica), as propostas de associação ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), entre outros fatores, dificultaram o alcance de um consenso sobre a definição e metodologia do Custo Aluno-Qualidade (CAQ).

O então presidente do Inep, Prof. Chico Soares, costumava ressaltar que “nem toda qualidade depende exclusivamente de insumos”. Ocorre que tampouco testes padronizados são uma boa medida de apuração da qua-

lidade.⁷¹ Havia certo ceticismo no GT com relação à lista de insumos detalhada pela campanha. Dizia-se, por exemplo, que escolas do campo não necessariamente precisavam de quadras esportivas. Na ocasião foi acentuado que “nem tanto ao mar, nem tanto à terra” – se não é possível acordar uma lista, por outro lado uma formulação genérica poderia ficar muito abstrata. Ao menos deveria haver um “núcleo duro de insumos” associado aos direitos tutelados. Como ponto de partida, ainda que houvesse variação segundo o perfil de cada município, a relação de demandas do Plano de Ações Articuladas (PAR) seria uma fonte de dados/inspiração para concretizar, na opinião do autor, o que era entendido em cada local como necessário para atender dado direito e, assim, compor um rol de insumos. Contudo, as autoridades do MEC consideravam – o que não deixou de ser um pouco surpreendente e frustrante – que o PAR não se prestava a esse exercício. Alternativamente, sugeriu-se considerar a relação de itens do SimCAQ.

Ao final, o relatório do GT do CAQ esclarece que:

Dada a complexidade do tema, foram consideradas procedentes as sugestões do Inep com relação às pesquisas necessárias ao embasamento das decisões a serem tomadas, como por exemplo uma melhor definição da concepção de qualidade e da conceituação dos padrões mínimos; a definição/desenvolvimento de indicadores de qualidade para as diferentes etapas e modalidades da Educação Básica; a definição de metodologia para a composição e cálculo do CAQi e sua compatibilização com metas intermediárias de Ideb; um estudo de viabilidade orçamentária; e uma análise da viabilidade de vinculação do CAQi ao PIB *per capita*. (BRASIL, 2015b, p. 30)

Nesse período foi editada a Portaria MEC nº 142/2016, que instituía a Comissão Interinstitucional para Implementação do CAQi-CAQ, com as mesmas representações do GT, acrescidas de indicações de Conselho

71 O texto mais crítico ao Ideb, em relação às fragilidades de sua metodologia, é do Prof. Chico Soares, então presidente do Inep, em parceria com a Prof.^a Flávia Xavier (SOARES; XAVIER, 2013).

Nacional de Secretários de Educação (Consed), União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), Campanha Nacional pelo Direito à Educação, além da Secretaria Executiva do MEC, para em dois anos (em violação ao prazo previsto no PNE) concluir o trabalho, observando o seguinte cronograma:

I – um ano para definição da metodologia de implementação;

II – um ano para proposição de mecanismos federativos de cooperação e colaboração para implementação do CAQi e CAQ, além de levantamento de fontes de financiamento para viabilizar o CAQi e o CAQ.

Até o momento de elaboração deste texto, não havia resultados divulgados sobre os trabalhos dessa comissão.

Ao final de 2016, quatro pesquisadores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)⁷² divulgaram a Nota Técnica nº 30. Nesse trabalho, que se propõe a “verificar quanto seria necessário para preservar a efetivação, a contento, das outras 19 metas do plano”, os autores construíram a definição de um CAQ-PNE, com o intuito de “orçar as necessidades preconizadas nas 19 metas do PNE” (ARAUJO et al, 2016). Ao final concluem que o investimento público direto em educação, atualmente em 5,2% do PIB, já seria suficiente para ofertar um ensino no padrão do CAQ-PNE e que

os 10% do PIB, preconizados pela meta 20 do PNE não são necessários para a obtenção de uma educação de qualidade. Nossos cálculos indicam que, com 6,2% do PIB, ou seja, com 1 ponto percentual a

72
Como é usual neste tipo de texto, que felizmente é estimulado pelas instituições, para enriquecer os debates temáticos, há a advertência de que “as opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão” (grifo nosso). Não é uma posição institucional do Ipea. Note-se, ainda, que outros pesquisadores do Ipea também já publicaram textos em direção contrária à NT nº 30 (CASTRO et al., 2011.).

mais do já gasto em Investimento Público Direto, seria perfeitamente possível atingir as metas do PNE. (ARAUJO et al., 2016, p. 12)

A Nota Técnica nº 30 mereceu análise e comentários, em documento conjunto elaborado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE) e pela Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca), em que apontavam que o texto confunde o conceito de CAQi e CAQ; utiliza em suas estimativas de remuneração os valores médios e desconsidera que o CAQi fixa o piso, não a média de custos; indica, na simulação feita pelos autores, a maior parte dos profissionais da educação infantil com formação em nível médio, modalidade normal e não em nível superior, em contraste com o que preconiza a meta 15 do PNE; considera adicional de apenas 30% do custo aluno/ano para o CAQ-PNE da educação integral. Assim, o CAQ-PNE distancia-se do conceito construído pela campanha e incorporado ao parecer do CNE, limitando-se a expressar o gasto aluno médio atual (SOBRE..., 2016).

Em audiência pública da Comissão especial que analisa a PEC nº 15/2015, que torna o Fundeb um instrumento permanente, realizada em 18 de abril de 2017, os técnicos do IPEA responsáveis pelo mencionado estudo, propuseram que a complementação da União fosse fixada no patamar de 25% do valor do fundo (BRASIL, 2017b).

É preciso retomar a discussão do CAQ, a partir das necessidades da educação de qualidade e como requisito para a justiça federativa e construção do SNE (MARTINS, 2014; CARA, 2014).

O Sistema Nacional de Educação (SNE) tem como base constitucional a forma de Estado adotada em 1988 – a do federalismo cooperativo, no qual, a partir de competências comuns e concorrentes, os entes devem executar as políticas públicas. Há, nessa moldura, um dever constitucional de cooperação entre os entes (princípio da solidariedade) mesmo que cada qual tenha como prioridade sua função própria, nos termos definidos pelos

parágrafos do art. 211 da Constituição Federal. O *caput* desse dispositivo prevê que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino, devendo ser buscadas formas de colaboração para a universalização do ensino obrigatório de quatro a dezessete anos (arts. 208, I, e 211, § 4º).

A experiência histórica produziu formas de cooperação federativa a partir da construção e institucionalização de espaços de negociação e mediação:

- a. Comitê de Articulação Federativa (CAF) que, de forma surpreendente, não inclui a esfera estadual, limitando-se a ser espaço para negociação entre as esferas federal e municipal – instituído pela Presidência da República (Decreto nº 6.181/2007);
- b. Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação de Qualidade, instância que tem como principal atribuição a fixação das ponderações para serem aplicadas na distribuição dos recursos do Fundeb;
- c. Comitê Estratégico do Plano de Ações Articuladas (PAR), com o objetivo de definir, monitorar e revisar as ações, programas e atividades que serão objeto de apoio técnico ou financeiro da União, assegurada a representação do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), na forma de regulamento (Lei nº 12.695/2012, art. 3º);
- d. grupo permanente de transporte escolar – Portaria MEC nº 432/2008;
- e. comitê de governança do ENEM (2009, reformatado em 2012);
- f. instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, formal-

mente criada nos termos do art. 7º, § 5º, da Lei do PNE pela Portaria nº 619/2015, mas que ainda não se tornou o ator relevante que se espera. A lei prevê, também, a instituição de instâncias permanentes de negociação, cooperação e pactuação em cada estado, como forma de fortalecimento do regime de colaboração entre estados e municípios.

O Sistema Nacional de Educação (SNE) é uma meta do PNE cujo prazo, vencido em junho de 2016, não foi observado, muito em função do fato de que, assim como o CAQ, o PNE pressiona por maior compromisso financeiro da União.

A criação do sistema é objeto de dois projetos de lei complementar em tramitação na Câmara dos Deputados: o PLP nº 15/2011 e o PLP nº 413/2014. Começou formalmente – e poderia ter avançado – muito antes da grave crise política e econômica de 2015/2016. Não há proposta similar originada no Senado Federal. As proposições na Câmara ainda não foram apreciadas, nem mesmo pela Comissão de Educação, na qual foi apresentado substitutivo do relator, deputado Glauber Braga, ao PLP nº 413/2014. Essas proposições tramitam separadamente, mas, como cuidam do mesmo objeto, seria mais adequado do ponto de vista regimental que tramitassem em conjunto. Não se optou por comissão especial para a apreciação da matéria, de forma que ela passará ainda pelas Comissões de Finanças e Tributação e de Constituição e Justiça e de Cidadania – antes de ser enviada ao Senado, de onde poderá retornar à Câmara em caso de alteração – característica de nosso sistema bicameral.⁷³

Esses percalços não se comparam a fator que pode inviabilizar o CAQ e o SNE, estas estratégias estruturantes do PNE: o advento da Emenda

.....
73 A essa dificuldade de tramitação na Câmara, somou-se certa confusão criada com a apresentação formal pelo Executivo, da proposta da “Pátria Educadora”, que teve origem não no MEC, apesar de se tratar de uma estratégia importante do PNE, mas na Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE).

Constitucional (EC) nº 95/2016, que constitucionalizou um teto para os gastos públicos (AMARAL, 2016). No decorrer do curto debate da proposição que deu origem à Emenda nº 95 (PEC nº 241/2016, na Câmara dos Deputados, que recebeu a designação de PEC nº 55/2016 no Senado Federal), já se alertava para o efeito de compressão de investimentos e despesas discricionárias, como os recursos do Plano de Ações Articuladas (PAR). Entre as despesas dessa natureza – sujeitas, portanto ao teto, conforme indica a tabela 5 do Estudo Técnico nº 22 da Conof –, estão: produção, aquisição e distribuição de livros e materiais didáticos e pedagógicos para a educação básica; funcionamento de instituições federais de ensino superior; apoio à infraestrutura para a educação básica; apoio à implantação de escolas para educação infantil (TANNO, 2016c).

Telhado em desabamento: o impacto da Emenda Constitucional nº 95/2016 (novo regime fiscal) no CAQ e SNE

Todo esse ruído na discussão do CAQ e na tramitação do SNE sugere que os assuntos avançarão somente se houver um debate federativo – que certamente encontrará no caminho um obstáculo adicional, se não se proceder à revisão da Emenda Constitucional nº 95/2016,⁷⁴ que instituiu o novo Regime Fiscal⁷⁵ – para dar tratamento diferenciado real, não retórico, ao investimento em educação.

Com o limite previsto na EC nº 95, haverá compressão das despesas discricionárias e dos investimentos – o que afetarà o conjunto das políticas

74 A Emenda Constitucional nº 95/2016 resultou da aprovação e promulgação do conteúdo da proposta de emenda constitucional que tramitou nas casas do Congresso Nacional – PEC nº 241/2016, na Câmara dos Deputados, que recebeu a designação de PEC nº 55 no Senado Federal.

75 O Novo Regime Fiscal consiste na observância obrigatória de limite à despesa primária (despesa total menos a despesa financeira – amortização de dívidas, juros passivos, concessão de empréstimos) dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, para cada exercício dos próximos vinte anos.

sociais, inclusive a educação. São enfraquecidos mecanismos importantes tanto para a implementação do CAQ como para a construção do sistema nacional de educação.

Entre as despesas discricionárias estão, por exemplo, os recursos destinados ao livro didático (importante insumo do CAQ) e ao Plano de Ações Articuladas (PAR) – mecanismo desenhado pela União para o exercício da função supletiva e fundamental para a constituição do SNE.

Há vários estudos técnicos realizados pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (Conof), que mostram cenários de projeção de perdas para a educação utilizando dados do Banco Central e considerando o que tem sido efetivamente aplicado em média nos últimos anos – 22,7% da receita líquida de impostos.⁷⁶ O novo mínimo de investimento em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) será inferior ao que seria sob a regra anterior à Emenda Constitucional nº 95/2016, durante todo esse período de vinte anos (até 2036).

O Estudo Técnico nº 22 da Conof (TANNO, 2016c) conclui que “R\$ 25,5 bilhões de aplicações, preponderantemente em investimentos e custeio das instituições de ensino em todos os níveis, não estão asseguradas pela PEC nº 241/2016⁷⁷ e, assim, ficariam sujeitas à compressão para cumprimento do teto de gastos primários”.

Esse valor representa mais que duas complementações da União ao Fundeb. Sem recursos, o PNE não pode ser executado satisfatoriamente.

O Estudo Técnico nº 1/2017 esclarece que o piso da educação (estimado em cerca de R\$ 52,2 bilhões em 2017) representa apenas parcela das dotações relativas à MDE (cerca de 55,6% – desconsiderada a despesa com

76 Estudos técnicos nºs 1 (TANNO, 2017), 11 (MENDLOVITZ, 2016), 12 (TANNO, 2016), 18, 22 e 24 (TANNO, 2016a; 2016b; 2016c).

77 A PEC nº 241/2016 tramitou no Senado sob a designação de PEC nº 55/2016 e teve seu conteúdo convertido na Emenda Constitucional nº 95/2016.

inativos. E conclui que o Novo Regime Fiscal constante da EC nº 95/2016, ao limitar a despesa primária total da União à despesa realizada em 2016 e corrigida pelo IPCA, considerada a expansão das despesas obrigatórias, em especial as previdenciárias e assistenciais, compromete a execução das políticas educacionais previstas na Constituição, no Plano Nacional de Educação e no Plano Plurianual (TANNO, 2017, p. 5).

Recorde-se que, de acordo com o relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) denominado *Education at a Glance*, de 2016 (figura B.1.3, p. 183; quadro B.1.2, p. 192), o gasto por aluno/ano no Brasil está entre os menores numa seleção de 37 países. No ensino “primário” (terminologia do relatório), o Brasil aplica, anualmente, por aluno, pouco mais da metade do que Portugal, 45% da média da OCDE, 36% do que aplica o Reino Unido. É o sétimo pior em volume de recursos por aluno nos ensinos “primário” e “secundário” e – ao contrário do que muitos imaginam – o quinto pior no ensino superior.

Tabela 1 – Gasto anual por estudante primário – em dólares equivalentes convertidos por PPP(1) (países selecionados)

País	Gasto aluno – nível primário
Reino Unido	10.669
Finlândia	8.519
Média OCDE	8.477
Alemanha	8.103
Coreia Do Sul	7.957
Portugal	7.528
Chile	4.021
Brasil	3.826

Fonte: ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2016.

(1) PPP: sigla em inglês para *purchasing power parity*, ou paridade do poder de compra (PPC).

A população brasileira está envelhecendo. Deixar de investir na educação nos patamares necessários, como identificados no PNE, nos vinte anos

de vigência da EC nº 95/2016 – tempo de dois PNEs –, é condenar as gerações que serão a população economicamente ativa em vinte anos⁷⁸ a terem uma baixa qualificação.

Ora, exatamente aqueles que irão compor a população economicamente ativa daqui a vinte anos precisam ter acesso, agora, à educação de qualidade, para sustentar uma população mais idosa e, inclusive, contribuir com o aumento da produtividade e competitividade do país.

Além de todos os efeitos diretos que afetam o PNE, a vigência da EC nº 95/2016 simplesmente retira a execução do PNE da agenda política.

Uma luz pela claraboia? Do novo Fundeb ao CAQ

Há, contudo, uma forma juridicamente viável e política, social e institucionalmente desejável – mesmo após essa medida draconiana – que não pode ser objetada como inconstitucional. Trata-se do aumento do valor da complementação da União ao Fundeb, para, digamos, o mínimo de 20% do total dos fundos – o que *expressamente está fora* do teto da Emenda nº 95/2016. Isso representaria, segundo declarou Vander Borges, do FNDE, em audiência pública no Senado Federal, realizada em 8/4/2015, um aumento de 8,3% no Fundeb, mantidas constantes as demais variáveis (matrículas, ponderações e percentual de aporte de estados e municípios), cenário no qual, em vez dos atuais 9 a 10, seriam 16 os fundos estaduais a receberem a complementação da União.

78 Há quem não tenha examinado com atenção o texto da EC nº 95/2016 que entrou em vigor e diga que na emenda estaria prevista a revisão da medida no décimo ano. Não é, absolutamente, o que está escrito. O art. 108 apenas prevê que: “O Presidente da República *poderá* propor, a partir do décimo exercício da vigência do Novo Regime Fiscal, projeto de lei complementar para *alteração do método de correção* dos limites a que se refere o inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias” (grifo nosso). Em primeiro lugar, “poderá” não quer dizer nada, não gera obrigações. Em segundo lugar, a referência não é nem mesmo ao limite em si, mas tão somente ao método de correção, que inicialmente será pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

É nesse sentido que entendemos o Fundeb como uma espécie de “escudo” do CAQ – este poderá avançar se o caminho for aberto e protegido por aquele, inclusive e sobretudo, considerando a EC nº 95/2016.

Dada a sua relevância, o CAQ é uma estratégia do PNE vocacionada para ser meta. Até porque responde diretamente a uma demanda constitucional. A partir da redação dada pela EC nº 59/2009 ao art. 212, § 3º, da Constituição Federal, o financiamento ao ensino obrigatório (4 a 17 anos) foi reconhecido como indissociável destes três objetivos: universalização, equidade e *qualidade*.

O Fundeb é já uma política institucionalizada, consolidada, que dialoga com o federalismo e com um período de experiência que evidencia os seus gargalos e pontos que merecem correção, sobretudo a majoração da contribuição da União, com a elevação do alcance do número de estados beneficiados. Será a principal fonte de recursos a alimentar, ao lado de outras, o CAQ, cuja implementação seria ainda mais difícil sem o Fundeb.

O Fundeb é fonte e o CAQ é um critério de alocação que depende de fontes, que devem – todas elas, o Fundeb e outras – levá-lo em consideração e alimentá-lo.

Não há dúvida de que o CAQ e o SNE subiram no telhado. Do telhado, pode-se cair com resultado trágico ou pode-se ter uma visão global. O aprimoramento do Fundeb, com mais recursos para a complementação da União (o que é possível mesmo no regime da Emenda nº 95/2016), pode ser um primeiro passo para que o desfecho da história destes instrumentos da política educacional – CAQ e SNE – não seja o previsível da anedota, mas, em contraste, o dos versos do poeta na epígrafe.

Referências

ALVES, Thiago. *Desenvolvimento de um modelo de previsão de custos para planejamento de sistemas públicos de educação básica em condições de qualidade: uma aplicação a municípios de Goiás*. São Paulo. 342 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12139/tde-13082012-165657/publico/ThiagoAlvesVC.pdf>>. Acesso em: 17 maio 2017.

AMARAL, Nelson Cardoso. PEC 241/55: a “morte” do PNE (2014-2024) e o poder de diminuição dos recursos educacionais. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Goiânia, v. 32, n. 3, p. 653-673, dez. 2016. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/rbpaef/article/view/70262>>. Acesso em: 4 jun. 2017.

ARAUJO, Herton et al. *Quanto custa o Plano Nacional de Educação?: uma estimativa orientada pelo Custo Aluno-Qualidade (CAQ)*. Brasília: Ipea, 2016. (Nota Técnica; n. 30). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/161014_nt_30_disoc.pdf>. Acesso em: 17 maio 2017.

ARAUJO, Luiz. *O CAQi e o novo papel da União no financiamento da educação básica*. Jundiaí-SP: Paco Ed., 2016.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Comissão Especial destinada a proferir parecer à proposta de emenda à Constituição nº 15-A, de 2015. *Audiência pública: sessão de 18 abr. 2017, notas taquigráficas*. Brasília: 2017. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br>>. Acesso em: 15 mai. 2017.

_____. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. *Impactos do “Novo Regime Fiscal”*: subsídios à análise da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 241/2016. Brasília: Câmara dos Deputados,

Conof, 2016. (Estudo Técnico; n. 12/2016). Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2016/EstudoTcnicon122016versao21ago_publicado.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2017.

BRASIL. Congresso. Senado Federal. Comissão de Educação, Cultura e Esporte. *Audiência pública*: 17ª sessão extraordinária, sessão de 8 de abril de 2015. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?reuniao=3200&codcol=47>>. Acesso em: 15 jan. 2017.

_____. *Audiência pública*: 17ª sessão extraordinária, sessão de 13 de maio de 2015a. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?reuniao=3345&codcol=47>>. Acesso em: 15 jan. 2017.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm>. Acesso em: 17 abr. 2017.

_____. Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211, 212 da Constituição Federal, e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm>. Acesso em: 17 abr. 2017.

_____. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a de-

zessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao *caput* do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm>. Acesso em: 17 abr. 2017.

_____. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm>. Acesso em: 17 abr. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Conselho Nacional de Educação. *Parecer CNE/CEB nº 8, de 2010*. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=5368-pceb008-10&category_slug=maio-2010-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 17 abr. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. *Relatório final: GT CAQ*, Portaria nº 459, de 12 de maio de 2015, grupo de trabalho constituído com a finalidade de elaborar estudos sobre a implementação do Custo Aluno-Qualidade (CAQ), como parâmetro para o financiamento da Educação Básica. 2015b. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/RELATORIO_FINAL_GT_CAQ_out_15.pdf>. Acesso: 17 abr. 2017.

CARA, Daniel. O Custo Aluno-Qualidade Inicial como proposta de justiça federativa no PNE: um primeiro passo rumo à educação pública de qualidade no Brasil. *Jornal de Políticas Educacionais*, n. 16, p. 75-91, jul./dez. 2014. Disponível em: <http://www.jpe.ufpr.br/n16_8.pdf>. Acesso em: 17 maio 2017.

CARREIRA, Denise; PINTO, José Marcelino Rezende. *Custo Aluno-Qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil*. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação; Global Ed., 2007.

CASTRO, Jorge Abrahão de et al. Financiamento da educação: necessidades e possibilidades. Comunicados do IPEA, nº124. Brasília: Ipea, 2011. (Comunicados do Ipea, n. 124). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/111214_comunicadoipea124.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2017.

GATTI, Bernadete A.; BARRETO, Elba Siqueira de Sá (coord.). *Professores do Brasil: impasses e desafios*. Brasília: Unesco, 2009. 294 p.

MARTINS, Paulo de Sena. *A PEC nº 15/2015 e o novo Fundeb*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015. (Nota Técnica). Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema11/a-pec-no-15-2015-e-o-novo-fundeb-paulo-de-sena>>. Acesso em: 17 abr. 2017.

_____. *Fundeb, federalismo e regime de colaboração*. Campinas: Autores Assoc., 2011. (Coleção Políticas Públicas de Educação).

_____. O financiamento da educação de qualidade. *Revista Educação e Políticas em Debate*, Uberlândia-MG, v. 3, n. 2, p. 268-290, ago./dez. 2014.

_____. O financiamento da educação no PNE 2014-2024. In: GOMES, Ana Valeska Amaral; BRITTO, Tatiana Feitosa de (org.). *Plano Nacional de Educação: construção e perspectivas*. Brasília: Edições Câmara; Senado Federal, SEEP, 2015b. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/21659/plano_nacional_educacao_1reimp.pdf?sequence=7>. Acesso em: 17 maio 2017.

_____. O Plano Nacional de Educação na Câmara dos Deputados: por um PNE já. *Cadernos Aslegis*, Brasília, v. 4, n. 10, p. 64-72, jan./abr. 2000. Disponível em: <<http://www.aslegis.org.br/files/cadernos/2000/Caderno10/planonacionaldeeducacaonacamaradosdeputados.pdf>>. Acesso em: 17 maio 2017.

_____. O regime de colaboração no plano nacional de educação: análise da estratégia 20.9 do PNE à luz do planejamento da educação básica em ambiente federativo. In: SCAFF, Elisângela Alves da Silva; FONSECA, Marília (org.). *Gestão e planejamento da educação básica nos cenários nacional e internacional*. Campinas: Mercado de Letras, 2016. p. 93-114.

_____. Planejamento e Plano Nacional de Educação. *Cadernos Aslegis*, Brasília, v. 39, p. 91-118, jan./abr. 2010. Disponível em: <http://www.aslegis.org.br/files/cadernos/2010/Caderno39/08_-planejamento_e_plano_nacional_de_educacao.pdf>. Acesso em: 17 maio 2017.

MELLO, Ediruald de. *Adaptation of a computer simulation model for planning state school finance programs in Sergipe, Brazil*. Tese (Doutorado) – Univ. Novo México, Albuquerque, EUA, 1975.

_____. Implicações do financiamento da educação na gestão democrática do ensino público de primeiro grau. *Em Aberto*, Brasília, n. 42, abr./jun. 1989.

MENDLOVITZ, M. *Análise dos efeitos da PEC nº 241 sobre a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino*. Brasília: Câmara dos Deputados, Conof, 2016. (Estudo Técnico; n. 11/2016). Disponível em: <http://www.deolhonosplanos.org.br/wp-content/uploads/2016/09/Estudo-Tecnico-11-de-2016_Analise-dos-efeitos-da-PEC-241-sobre-a-MDE.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2017.

ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Education at a glance: OECD indicators*. Paris: OECD Publ., 2016. Disponível em: <http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/education/education-at-a-glance-2016_eag-2016-en&isPreview=true>. Acesso em: 15 jan. 2017.

PIERSON, Paul. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *The American Political Science Review*, v. 94, n. 2, p. 251-267, jun. 2000.

_____. *Politics in time: history, institutions, and social analysis*. Princeton: Princeton Univ. Press, 2004.

REBELL, Michael. Professional rigor, public engagement and judicial review: a proposal for enhancing the validity of education adequacy studies. *Teachers College Record*, v. 109, n. 6, p. 1303-1373, 2007.

SKOCPOL, Theda; PIERSON, Paul. Historical institutionalism in contemporary political science. In: KATZNELSON I.; MILNER, H. V. *Political science: state of the discipline*. New York: W. W. Norton, 2002. p. 693-721.

SOARES, José Francisco; XAVIER, Flávia Pereira. Pressupostos educacionais e estatísticos do Ideb. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 34, n. 124, p. 903-923, jul./set. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302013000300013>. Acesso em: 17 abr. 2017.

SOBRE o financiamento adequado da educação e o custo do PNE perante a PEC 241: análise crítica da Nota Técnica n. 30 do Ipea. Brasília: Campanha Nacional pelo Direito à Educação; Fineduca, 2016. Disponível em: <http://campanha.org.br/wp-content/uploads/2016/10/Critica_NT30_IPEA_final.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2017.

TANNO, Claudio Riyudi. *Impactos do “Novo Regime Fiscal”*: subsídios à análise da Proposta de Emenda à Constituição, PEC n. 241/2016. Brasília: Câmara dos Deputados, Conof, 2016a. (Estudo Técnico; n. 12/2016). Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2016/EstudoTcnicon122016versao21ago_publicado.pdf>. Acesso em: 17 maio 2017.

_____. *EC n. 95/2016*: Teto de gastos públicos, questões essenciais para o desenvolvimento da educação. Brasília: Câmara dos Deputados, Conof, 2017. (Estudo Técnico; n. 1/2017). Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/orcamentobrasil/estudos/2017>>. Acesso em: 15 jan. 2017.

_____. *Novo Regime Fiscal constante da PEC n. 241/2016*: análise dos impactos nas políticas educacionais. Brasília: Câmara dos Deputados, Conof, 2016b. (Estudo Técnico; n. 18/2016). Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2016/et-18-2016-novo-regime-fiscal-constante-da-pec-no-241-2016-analise-dos-impactos-nas-politicas-educacionais>>. Acesso em: 17 abr. 2017.

_____. *Novo regime fiscal constante da PEC n. 241/2016*: análise dos impactos no cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação 2014-2024. Brasília: Câmara dos Deputados, Conof, 2016d. (Estudo Técnico; n. 24/2016). Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2016/et24-2016-novo-regime-fiscal-constante-da-pec-no-241-analise-dos-impactos-plano-nacional-de-educacao>>. Acesso em: 17 abr. 2017.

_____. *Orçamento da educação*: riscos de compressão das despesas não asseguradas pela PEC n. 241/2016. Brasília: Câmara dos Deputados, Conof, 2016c. (Estudo Técnico; n. 22/2016). Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/>

estudos/2016/et22-2016-orcamento-da-educacao-riscos-de-compresao-das-despesas-nao-asseguradas-pela-pec-no-241-2016>. Acesso em: 17 abr. 2017.

VAZQUEZ, Daniel Arias. *Educação, descentralização e desequilíbrios regionais: os impactos do Fundef*. Campinas. 171 f. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Economia, Unicamp, Campinas, 2003.

Regime de colaboração no PNE: antecedentes, propostas, perspectivas e desafios

*Maurício Holanda Maia*⁷⁹

As bases constitucionais e legais para uma lei complementar do “regime de colaboração”

A ideia de um mandato para que se estabeleça o regime de colaboração na organização e no provimento dos serviços de educação pelos entes federados, por meio de lei complementar, deriva da leitura combinada de dois trechos do texto constitucional. O primeiro encontra-se no Título III da Constituição Federal (CF), que trata “Da organização do Estado”, nomeadamente no Capítulo II. Tal capítulo estabelece as competências da União, instância máxima de organização do estado (art. 21), destacando as que lhe são privativas (art. 22), mas também indicando as comuns a outras instâncias (art. 23).

O art. 23 determina as competências comuns à União, estados, Distrito Federal⁸⁰ e municípios e menciona a educação em seu inciso V: “proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência,

79 Consultor legislativo da Câmara dos Deputados com atuação na área XV (educação, cultura e desporto).

80 O Distrito Federal (DF) tem *status* de estado da federação ao tempo em que também acumula responsabilidades que no restante do país são atribuídas aos municípios. A partir desta nota deixarei, para simplificar, de mencionar o DF, ficando este implícito nas menções aos estados, e, no tocante à educação infantil, também ao município. Ao citar texto de outrem, mantereirei a integridade da referência.

à tecnologia, à pesquisa e à inovação”. O mesmo artigo, em parágrafo único, dispõe:

Parágrafo único. Leis complementares deverão fixar “normas para a cooperação entre a União e os estados, o Distrito Federal e os municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”⁸¹

Essa perspectiva se completa quando combinada com o que determina o art. 211 e parágrafos, contidos na Seção I (Da Educação), do Capítulo III, Título VIII da CF/1988, dedicado à ordem social, que dispõe:

Art. 211. A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios;

§ 2º Os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

O art. 211 da CF foi ratificado pela Lei nº 9.394/1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que no seu art. 8º, Título IV (Da Organização da Educação Nacional), avançará no detalhamento das

81
A única área de competência comum que já teve lei complementar sancionada nos termos do art. 23, parágrafo único, da Constituição é a de meio ambiente (art. 23, inciso VI). Trata-se da Lei Complementar nº 140/2011.

competências de cada ente federado: União (art. 9º), estados (art. 10) e municípios (art. 11).

A LDB assume ainda que cada rede (municipal, estadual, distrital e federal) já se constitui, ou deve constituir-se por lei, em um sistema de ensino, e, nesse sentido, delimita os níveis e as modalidades de ensino e também as instituições que estariam sob a jurisdição de cada sistema. Este, além de sua rede de escolas, tem jurisdição sobre instituições privadas. Dessa forma, o art. 16 lista as instituições que integram o sistema federal de ensino, o art.17 as integrantes dos sistemas estaduais e distrital e o art. 18 aquelas dos respectivos sistemas municipais.

É essa visão de organização da educação brasileira pelo poder público que os dispositivos da lei do Plano Nacional de Educação (PNE) pretendem atualizar e fortalecer em seus artigos, parágrafos, metas e estratégias.

O regime de colaboração na Lei nº 13.005/2014: Lei do Plano Nacional de Educação

O Plano Nacional de Educação, instituído pela Lei nº 13.005/2014, é um plano decenal que visa à melhoria da educação brasileira em todos os seus aspectos, dimensões, componentes e formas. A ampliação da escolaridade, a garantia de acesso aos serviços educacionais de todos os níveis e modalidades, a melhoria da qualidade e dos resultados de aprendizagem, a valorização dos professores, a inclusão, o respeito à diversidade e a redução das desigualdades estão entre as diretrizes que orientaram a definição das metas e das estratégias. No total, são vinte metas que, em seu conjunto, perfazem 246 estratégias.

Entre as principais condições para que as metas do novo PNE sejam alcançadas, estão a manutenção e a criação de mecanismos que garantam os recursos orçamentários compatíveis com os investimentos requeridos

e a coordenação dos esforços conjuntos de todos os entes federados no sentido de se comprometerem com a consecução das metas em seu âmbito de responsabilidade.

Mais do que cumprir suas respectivas metas, contudo, é condição para o bom êxito do plano nacional que os entes federados encontrem os melhores motivos e os modos para aprofundar e aperfeiçoar as ações de cooperação, dando forma e substância ao que preconizam a Constituição e as leis educacionais brasileiras como “regime de colaboração”.

O regime de colaboração na Lei do PNE (artigo, parágrafos, estratégias e metas)

A Lei do PNE ressalta a importância da cooperação entre todos os entes da federação (União, estados e municípios) como princípio e estratégia para que o Estado (e a sociedade brasileira) se fortaleçam e se capacitem ao cumprimento das metas educacionais estabelecidas no plano.

O chamamento à colaboração se faz presente em seis dos doze artigos substantivos da lei, especialmente no art. 7º. Com efeito, seu *caput* estabelece que a “União, os estados, o Distrito Federal e os municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste plano”.

Nos parágrafos que o integram, o artigo dispõe sobre medidas a serem tomadas pelos entes federados com vistas a efetivar o regime de colaboração, que são: o compromisso dos gestores públicos de todas as esferas com as metas e estratégias do plano (§ 1º); a adoção de medidas locais adicionais e de instrumentos jurídicos que formalizem a cooperação entre entes federados (§ 2º) e mecanismos de acompanhamento local da consecução das metas do PNE e dos respectivos estados e municípios (§ 3º). Prevê mecanismos específicos do regime de colaboração para que se garanta a

adequada oferta educacional em territórios étnico-educacionais (§ 4º) e, novidade importante, prevê a criação, em âmbito nacional, de instância permanente de negociação entre a União, os estados e municípios (§ 5º). Instância semelhante é prevista no âmbito de cada estado e respectivos municípios (§ 6º). Dispõe também que os arranjos de desenvolvimento da educação (ADEs) sejam a forma precípua de fortalecimento da colaboração horizontal entre municípios (§ 7º).

Além dos dispositivos presentes no art. 7º, a premissa do regime de colaboração se faz presente quando a lei define prazo de um ano para que estados e municípios elaborem ou readéquem seus correspondentes planos de educação em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas no Plano Nacional (art. 8º).

O mesmo vale para os planos plurianuais, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais (art. 10), de modo a “viabilizar sua plena execução”.

Finalmente, o art. 13 define prazo de dois anos da publicação da lei para que se institua em lei específica o Sistema Nacional de Educação, “responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação”.

Em consonância com a relevância dada ao regime de colaboração nos artigos da lei, as estratégias estabelecidas para a consecução de cada uma das metas do plano fazem reiteradas menções ao regime de colaboração. Além do princípio da colaboração perpassar todo a concepção do documento, tal regime é explicitado como estratégia 27 vezes ao longo das metas 1, 2, 3, 6, 7, 15, 16, 17, 18, 19 e 20. Um maior detalhamento das metas e correspondentes estratégias a serem implementadas em regime de colaboração encontra-se no quadro 1, ao final deste artigo.

As 27 estratégias presentes em 11 das vinte metas do plano que invocam o regime de colaboração perpassam a oferta de todos os níveis e modalidade da educação básica, o tempo integral, a formação inicial e continuada e valorização profissional dos professores, a gestão democrática e o compromisso de gasto público como percentual do PIB.

Desdobramentos da Lei do PNE para o regime de colaboração

Transcorridos trinta meses de sua publicação, listam-se aqui as principais iniciativas que visaram dar cumprimento às propostas e dispositivos da Lei do PNE no âmbito do Poder Executivo e do Legislativo federal.

Em relação ao art. 8º, que define prazo de um ano, a contar da publicação da lei, para que estados e municípios elaborem ou readéquem seus respectivos planos em consonância com as diretrizes, as metas e as estratégias do Plano Nacional, vemos em consulta ao *site* do Ministério da Educação que 25 dos 27 estados e 5.550 dos 5.568 municípios⁸² apresentam lei própria de plano decenal de educação sancionada.⁸³

No âmbito do executivo federal, cabe destacar a importante atuação e os esforços de articulação e de diálogo conduzidos pela Secretaria de Articulação dos Sistemas de Ensino do Ministério da Educação (Sase/MEC), que animou o processo de elaboração dos planos estaduais e municipais. A Sase/MEC também elaborou e divulgou diversos documen-

82 Dois estados, RJ e MG, estavam, respectivamente, com documento-base elaborado e com projeto de lei enviado ao Legislativo. O estado do Rio de Janeiro argumenta que já possui lei de plano decenal de educação em vigência desde 2008, assumindo que a lei vigente não precisa de readequação. Entre os municípios, três estavam com documento-base elaborado, quinze com PL no Legislativo, um com lei aprovada, mas não sancionada. (SITUAÇÃO..., 2017)

83 Há que se ressaltar, no entanto, que o prazo de um ano, definido em lei, coincidiu, em seu primeiro semestre, com o processo eleitoral de governadores, deputados estaduais, deputados federais e presidente da República, o que certamente teve repercussões sobre o ritmo de elaboração e de aprovação legislativa dos planos, sobre a qualidade da participação social e as condições de aprofundamento/aproximação das propostas às realidades locais.

tos com o objetivo de subsidiar as discussões. Uma boa síntese da visão adotada pela secretaria, encontra-se no documento Instituir um Sistema Nacional de Educação: Agenda Obrigatória para o País.⁸⁴

A Sase chegou também a redigir minuta de projeto de lei complementar com o intuito de subsidiar o cumprimento da estratégia 20.9, cuja proposta é

regulamentar o parágrafo único do art. 23 e o art. 211 da Constituição Federal, no prazo de 2 (dois) anos, por lei complementar, de forma a estabelecer as normas de cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, em matéria educacional, e a articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração, com equilíbrio na repartição das responsabilidades e dos recursos e efetivo cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União no combate às desigualdades educacionais regionais, com especial atenção às regiões Norte e Nordeste.

Ao lado dos esforços da Sase/MEC, a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República divulgou, em 22 de abril de 2015, o documento *Pátria Educadora: a Qualificação do Ensino Básico como Obra de Construção Nacional*, em que também discorre sobre a necessidade e as possibilidades de aperfeiçoamento dos arranjos inter-federativos para promoção da extensão de cobertura e melhoria da qualidade da educação.

Relativamente às instâncias permanentes de negociação federativa previstas nos §§ 5º e 6º do art. 7º da Lei do PNE, a Portaria nº 619/2015 instituiu, no âmbito do MEC, a Instância Permanente de Negociação Federativa. Não tem-se, contudo, notícia de que a instância tenha desenvolvido qualquer atividade, o que se explica, em parte, pelo quadro de instabilidade instalado no governo federal a partir de meados de 2015. Não há, igualmente, registro de instituição dessa instância em nível estadual.

.....
84 Elaborado com a contribuição de Carlos Augusto Abicalil (OEI), Carlos Roberto Jamil Cury (PUC/MG), Luiz Fernandes Dourado (UFG e CNE) e Romualdo Portela de Oliveira (USP).

Ressalte-se, finalmente, a contribuição técnica do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), que, em 2015, publicou o documento Plano Nacional de Educação (PNE): 2014-2024, Linha de Base, importante subsídio para o acompanhamento da evolução dos indicadores que sinalizam para o cumprimento (ou não) das metas do PNE. Além do documento com a linha de base dos indicadores para 2014, o Inep publicou, em fins de 2016, o Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE: Biênio 2014-2016.

No Legislativo, as iniciativas mais tangíveis de efetivação das metas e das estratégias do PNE relativas ao regime de colaboração têm, por enquanto, se restringido ao debate parlamentar em torno dos projetos de lei para regulamentação do parágrafo único dos arts. 23 e 211 da CF, ou sobre matérias convergentes, como proposições sobre uma Lei de Responsabilidade Educacional, a exemplo da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000).

Observa-se que os principais desdobramentos da Lei do PNE têm se expressado, até aqui, na forma de documentos, os quais apresentam “ideários”, em que estão, mais ou menos explícitas, leituras do processo histórico (econômico, político, social e educacional) de formação da sociedade brasileira, do nosso arranjo federativo específico, das leis e do processo legislativo, das relações entre as esferas de poder/governo e do papel do estado na promoção de uma sociedade mais equitativa e de uma educação pública capaz de contribuir para a superação dos importantes desafios com que ainda nos defrontamos para superar contradições e condições de atraso econômico, político e social.

Regime de colaboração, Sistema Nacional de Educação e responsabilidade educacional: proposições de regulamentação

A estratégia 20.9 do PNE, anteriormente citada, propõe que os arts. 23 e 211 da CF sejam regulamentados por lei complementar com o fito de assim estabelecer “as normas de cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios” e também a “articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração”.

Esse dispositivo vem sendo lido em associação com o art. 13 da Lei do PNE, que trata da instituição, em lei específica, do Sistema Nacional de Educação, definindo o “sistema nacional” como a instância “responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação”. Configurou-se aqui uma quase identidade entre a regulamentação em lei complementar do regime de colaboração e a instituição em lei “específica” de um sistema nacional de educação.

É importante considerar, porém, que embora estas sejam dinâmicas solidárias, não são idênticas. Com efeito, a dimensão da cooperação inter-federativa, que no caso da organização da educação brasileira se consolida sob a égide do “regime de colaboração”, precede a dimensão de instituição, por medida legal, de um “sistema nacional de educação”.

Ao atual enquadramento que tende a identificar o regime de colaboração e o sistema nacional de educação, somam-se as proposições em torno da Lei de Responsabilidade Educacional.

As proposições de regulamentação do regime de colaboração: Sistema Nacional de Educação em lei complementar

Como mencionado, a própria Sase/MEC divulgou minuta de projeto de lei que desse consequência aos mandatos do art. 13 e da estratégia 20.9 do PNE. Os mesmos dispositivos são igualmente mencionados no documento Pátria Educadora, da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR). Encontra-se atualmente em tramitação na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 413/2014,⁸⁵ que nos termos de sua ementa “visa responder especificamente às disposições do artigo 23 da Constituição Federal, acelerada, agora, pela recente sanção da Lei nº 13.005/2014 que estabelece o Plano Nacional de Educação”.

O mencionado projeto, apresentado em julho de 2014, imediatamente após a sanção da Lei do PNE, traduz, em certa medida, o acúmulo das discussões levadas a cabo na interlocução da Sase/MEC, com segmentos dos executivos municipais e estaduais, das representações de professores e de movimentos sociais de defesa da ampliação dos recursos públicos para o financiamento da educação pública.

Ao ser apresentado o PLP nº 413/2014, já tramitava na Câmara o PLP nº 15/2011.⁸⁶ Esse, embora mencione apenas o art. 211 da CF, tem evidente vinculação com o parágrafo único do art. 23 da CF, como se depreende dos termos de ementa que “estabelece normas para a cooperação entre a União e os estados, o Distrito Federal e os municípios, com relação à responsabilidade na gestão pública da educação escolar”. Os dois projetos tramitam em paralelo, havendo recebido, finalmente, relatoria comum e redação substitutiva que buscou aproveitar as contri-

.....
85 Projeto de autoria do deputado Ságuas Moraes (PT-MT).

86 Projeto de autoria do deputado Felipe Bornier (Pros-RJ).

buições das duas proposições, bem como do documento da Sase/MEC e da SAE/PR.⁸⁷

O substitutivo está estruturado em cinco capítulos que tratam, respectivamente, do sistema nacional de educação, da avaliação e planejamento da educação, da redistribuição de recursos, da colaboração para apoio à gestão da educação e de disposições finais e transitórias.

Paralelamente à temática regime de colaboração e Sistema Nacional de Educação, mas certamente tratando de matéria fortemente convergente, tramita, desde 2006, a proposição de lei de “responsabilidade educacional”, entendida como explicitação das responsabilidades dos respectivos entes federativos em relação aos níveis e às modalidades de ensino que lhes cabe ofertar e/ou normatizar.

A definição das responsabilidades de cada ente atém-se aos processos de coordenação e de colaboração federativa, mas também, e sobretudo, aos mecanismos, critérios e situações em que cabe ação pública de responsabilização do gestor máximo do executivo municipal ou estadual por retrocesso nos resultados educacionais das redes sob sua responsabilidade.

Quanto a esta matéria, as muitas iniciativas e discussões dos últimos dez anos foram aglutinadas em torno do PL nº 7.420/2006,⁸⁸ que recebeu parecer pela aprovação na forma de substitutivo do relator,⁸⁹ restando para deliberação pela comissão especial destinada a tal finalidade.

.....
87 O relatório com proposta de substitutivo é de autoria do deputado Glauber Braga (Psol-RJ).

88 Proposta de autoria da deputada Raquel Teixeira (PSDB-GO).

89 Relatório do deputado Bacelar (PTN-BA).

Relações federativas e regime de colaboração em educação: entre o pensamento normativo e as práticas “normais”

Os limites deste artigo não possibilitam que abordemos o tema do federalismo e as consequentes questões postas pelos arranjos e relações federativas brasileiras com o devido nível de profundidade e detalhamento. Não obstante, é indispensável tangenciá-los para melhor compreensão do contexto histórico em que se delineiam as necessidades, os limites e as possibilidades que conformam as propostas analisadas até aqui.

Muito embora o federalismo brasileiro tenha sido construído a partir de um centro preexistente, então representado pela organização unitária do império, também apresentava, diante das enormes distâncias e da precariedade dos meios de ação do governo central, durante o período imperial e da primeira república, um desenho de grande autonomia das províncias/estados, dominados por fortes oligarquias regionais, apenas circunstancialmente alinhadas com os objetivos nacionais. Nesse contexto, os municípios brasileiros, com exceção das capitais, eram, em sua grande maioria, pouco mais do que as peças locais do precário equilíbrio entre correntes rivais das oligarquias regionais.

Assim, ao longo dos cem anos transcorridos entre a Proclamação da República e a Constituição de 1988, conhecida como Constituição Cidadã, o federalismo brasileiro se articulou num movimento pendular de descentralização-recentralização ou, se preferirmos, de oscilação entre um polo caracterizado pela omissão negligente e outro pelo autoritarismo intervencionista.

De um lado, descentralização sempre mais ou menos associada a uma lógica política de respeito ao “mando oligárquico regional”, uma lógica econômica de *laissez-faire* e, ainda outra, fiscal-orçamentária de “primeiro eu” e “salve-se quem puder”. Tais fatores fizeram convergir para o centro político-econômico do sistema (com polo gravitacional no eixo Rio-São Paulo), a

maior e melhor parte das energias e capacidades organizadoras, reguladoras e empreendedoras de um estado “civilizador” que, nessas bandas, nasceu antes da sociedade e a serviço de uma economia de mercado. Sua marca mais acentuada: um federalismo de tipo concorrencial e predatório.

De outro lado, centralização sedimentada em cultura, moldada num sistema de prestígio de elites hierarquizado em relação aos centros “civilizados” nacionais e mundiais. Esse sistema, por sua vez, constitui expressão do arraigado elitismo e da solidariedade das classes dirigentes. É temeroso das populações “marginais” e nunca hesitou em tomar medidas “centralizadoras”, brutalmente repressivas quando identificou, nas ameaças (reais ou imaginadas) às oligarquias locais, ameaça maior ao “interesse nacional” definido nos termos desta elite.

Essa matriz capaz de articular as aparentes contradições de um sistema simultaneamente centralizador e descentralizado tem sua expressão particular na história da organização da educação brasileira, que é também a história das ausências, de insuficiências e de um lentíssimo processo de ampliação dos âmbitos de cooperação interfederativa, com vistas ao desenvolvimento educacional, sempre proclamado fator de desenvolvimento social, político e econômico do país.

Quando centralizador-interventor, acentuam-se no sistema os traços da cultura autoritária, legalista e uniformizadora. Quando descentralizado, sua marca prevalente é o abandono de suas “áreas periféricas” causado pela negligência, indiferença e/ou insuficiência dos recursos e da vontade política.

A Educação Nacional e a Cooperação Federativa

Elementos para uma leitura histórica

A experiência de organização da oferta educacional em terras brasileiras teve, em seus primórdios, a influência duradoura e profunda dos missionários

jesuítas. Estes, à frente de aldeamentos e de colégios fortemente autônomos do ponto de vista de sua sustentação e de seus vínculos com as “economias locais”, detiveram, durante quase 250 anos, o monopólio do provimento de educação em todo o território colonial. Do ponto de vista do modelo educacional e das suas expressões didático-pedagógicas, contudo, eles se pautavam tanto por rígido sistema de controle hierárquico quanto por uma abordagem didático-pedagógica espantosamente uniforme.

Tais excessos de uniformidade foram sumariamente substituídos, em 1759, por ocasião da expulsão dos jesuítas do Brasil pelo Marquês de Pombal, por uma absoluta ausência de ordenamento em que, com exceções eventuais e previsíveis, a aprendizagem era provida por meio de aulas régias ministradas por quem se entendesse professor e fosse convincente o suficiente para encontrar quem os pagasse do próprio bolso por tal ocupação.

Não obstante, houve avanços isolados numa colônia onde se adensava a população e se sedimentava uma classe nacional cada vez mais em conflito com os interesses colonizadores. Essa situação permaneceu sem maiores mudanças até as iniciativas de D. Joao VI quando da fuga da família real para o Brasil. Iniciativas pontuais, restritas à corte, decerto tardias, mas de grande significado simbólico para a nação que ascendia a novo *status* no sistema colonial português.

Nossa tradição de proclamações legais altamente desejáveis, mas largamente distanciadas das condições concretas e parcamente contempladas nas decisões políticas das classes dirigentes, é inaugurada em grande estilo por ocasião da elaboração da Constituição de 1823. Na legislação, as disposições para que houvesse escolas primárias em todas as povoações com mais de três mil habitantes e duas universidades a serem instaladas no norte e no sul do país, respectivamente, se resumiram, depois, à criação das faculdades de direito de Recife e de São Paulo (XAVIER, 1980).

Essa primeira proclamação foi corrigida em seus excessos idealistas pela instituição do Ato Adicional de 1834, já sob a Regência, que delimita a responsabilidade do governo nacional com a educação ao município da Corte, ou seja, à cidade do Rio de Janeiro, sendo que mesmo essa obrigação não foi muito além da criação e da manutenção do Colégio Pedro II.

A Primeira República, em que pese a radical mudança dos conceitos políticos de regime, sistema e forma de governo, destaca-se antes pela “radical” manutenção das condições socioeconômicas e semelhança dos objetivos e das formas de procedimento em matéria de políticas sociais. Se há diferença a ser registrada, é a de que possivelmente acentuou-se, sob a égide da federação, a concentração dos recursos nacionais em favor das oligarquias agroexportadoras da tríade Minas-Rio-São Paulo.

As mudanças que culminaram na Revolução de 30 trouxeram consigo a necessidade de organização e o fortalecimento do estado nacional, muito embora tenha permanecido pouco redistributiva no tocante às relações federativas. Foi no período de 1930 a 1961, que experimentamos, pela primeira vez, uma sequência de medidas de organização e de regulamentação nacional de um sistema de graus e de modalidades de ensino. Foi nessa época também que se inaugurou o dispositivo de vinculação de receitas com definição de percentuais mínimos a serem aplicados em educação.

A Lei nº 4.320/1961, primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, levou treze anos para ser sancionada, passando por dois momentos de intensos debates, inicialmente entre “centralização *versus* descentralização” e, posteriormente, entre “público *versus* privado”. Ainda assim, foi a primeira vez em que a nação teve uma lei sistemática, orgânica e abrangente, contendo orientações e disposições sobre todas as dimensões e aspectos da educação no país.

Esse caráter abrangente se manteve nas leis do período ditatorial, em que, no entanto, foi realizada uma reforma em dois tempos: primeiro no ensino

superior, reformado pela Lei nº 5.540/1968 e, em seguida, nos ensinos primário, ginásial e colegial, reformados pela Lei nº 5.692/1971, a partir de então denominados de ensinos de 1º e 2º graus. As normas, ao mesmo tempo em que centralizavam e uniformizavam as regras e os formatos, reduziam a responsabilidade financeira da União com a educação de base.

Chegamos, então, após melancólico interlúdio, em 1982, para reconhecer a falência das pretensões de universalização por lei do ensino de segundo grau profissionalizante, à Constituição de 1988. Esta que foi, nas muitas acepções do termo, a Constituição dos nossos sonhos.

Momento inaugural da nossa democracia de massas, a Constituição Federal de 1988 pautou a extensa lista de dívidas sociais e políticas da nação brasileira e o compromisso nacional de saldá-las por meio da instituição e/ou do aperfeiçoamento dos mecanismos de um Estado democrático de direito e da organização de um Estado de inclusão, redução das desigualdades e promoção dos cidadãos. Em suma, de um Estado de bem-estar.

É nesse contexto que a Constituição inovou, em termos de arranjo federativo, constituindo os municípios como entes plenos da federação. É também o contexto no qual serão realizados, até 1996, os debates em torno de uma nova lei de diretrizes e bases para a educação, e, alvissaras, o primeiro mecanismo constitucional-legal, capaz de efetivar, embora com limites, os princípios de um federalismo redistributivo – o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef).

*A educação nacional e a cooperação federativa:
discutindo as propostas em pauta*

Passemos então a um exercício de caracterização das linhas básicas que dão contorno às atuais propostas de incrementar o regime de colaboração por meio da instituição de um sistema nacional de educação e de uma lei de responsabilidade educacional.

É certo que esse exercício incorrerá no risco de cometer as injustiças previsíveis em uma análise superficial e em uma descrição apressada. Não obstante, a expectativa é a de que, mesmo canhestramente, as reflexões ensejadas por este exercício possam tangenciar elementos da realidade que têm sido, até aqui, com frequência, abstraídos do debate.

O primeiro aspecto a se chamar a atenção é a visão implícita e generalizada,⁹⁰ em que pesem declarações em contrário, do município como ente desprovido de capacidades para protagonizar soluções efetivas e criativas aos desafios que este ente, mais que qualquer outro, enfrenta na gestão diária de suas redes educacionais.

Ora, é do melhor alvitre ressaltar que, após a CF de 1988, os municípios brasileiros têm se constituído na frente mais avançada de inovações, tanto na criação de mecanismos que qualificam a democracia participativa quanto em estratégias de provimento eficiente, eficaz e efetivo de serviços de saúde, educação, trabalho e desenvolvimento social. Programas que ganharam visibilidade depois que assumidos por governos estaduais e que, em alguns casos, transformaram-se em programas e mesmo políticas nacionais, tiveram nos municípios sua gestação e prova de realidade. Aqui cabe menção aos processos de orçamento participativo, às formas inovadoras de publicização das contas da prefeitura, aos agentes comunitários de saúde, ao bolsa-escola/bolsa família, e, mais recentemente, no campo da educação, ao Programa Alfabetização na Idade Certa (Paic) que inspirou o Programa Nacional (PNAIC) uma vez assimilado pelo governo federal.

O segundo aspecto que chama atenção é a profunda e generalizada crença dos brasileiros na ideia de que os dispositivos legais se constituem em instrumentos, de *per si*, capazes de instituir realidades para as quais as bases

.....
90 Essa característica está presente nos cinco conjuntos de documentos analisados (o próprio PNE, o documento da SAE/PR, o conjunto de documentos da Sase, os dois projetos de lei complementar e sua derradeira versão em substitutivo do relator, finalmente, e as proposições da Lei de Responsabilidade Fiscal). Não cabe no escopo deste trabalho introdutório uma análise mais detalhada de cada um dos textos e do que eles têm em comum.

sociais, econômicas, políticas e culturais não estão dadas. Imagina-se que as leis vão modificar a realidade. Na verdade, leis – ou pelo menos leis que aceitam com a promessa de melhoras na área social – muitas vezes conseguem apenas garantir que o assunto continue na agenda política.

Imersos nas contradições de uma sociedade que ainda não conseguiu definir um projeto nacional que vise à integração social, política e cultural de todos os brasileiros, experimentamos, repetidas vezes, o descumprimento da lei, até mesmo pelo poder público. Havendo aprendido que pode não ocorrer qualquer consequência para o descumprimento da legislação, relegamos o texto legal ao *status* de um campo de luta teórica (e não poucas vezes retórica) em que as propostas se descolam de suas condições de realização. Daí decorre a cristalização de uma situação (já antiga) em que seguimos tentando remediar com mais e mais leis a experiência coletiva do desrespeito à lei.

Experiências de “regime de colaboração”

Eppur si muove, isto é, ainda assim, se move, é a expressão célebre atribuída a Galileu, que a teria sussurrado baixinho após deixar as salas da inquisição católica onde havia negado sua teoria de que a Terra é que se movia ao redor do sol. Ficou a expressão para comentarmos o improvável. E, quanto ao regime de colaboração, eis que, ainda assim, ele se move. E mais, poderia (e deveria) ganhar velocidade e versatilidade, para o bem da educação dos brasileiros e para o bem do federalismo brasileiro.

É fato que, desde algumas décadas, há a necessidade de se atender demandas por educação de atores que, no espaço aberto pela redemocratização e pela Constituição de 1988, ganharam maior visibilidade, importância e capacidade política de luta por seus direitos. Em muitos casos, o atendimento a essas demandas ensejou modelos de colaboração entre estados e municípios.

No tocante à União, a colaboração é mais perceptível na forma da criação de normas redistributivas e de cooperação técnica. Na esfera subnacional, uma modalidade emergente são os arranjos de desenvolvimento da educação, em que municípios contíguos de uma região se articulam para, juntos e em cooperação, enfrentarem seus desafios educacionais.

Experiências de colaboração entre estados e respectivos municípios

Segatto (2015) lista as formas de colaboração entre estados e respectivos municípios, tais como incidem em 16 dos 27 estados brasileiros. Uma simples contagem do número de ocorrências de cada modalidade já fornece bom perfil do que têm sido os escopos tradicionais e também as modalidades mais recentes, em que se identifica a colaboração entre os estados e os seus respectivos municípios.

Entre os tradicionais, temos: permuta de servidores e cessão prédios públicos (7); formação inicial e continuada (6); calendário conjunto (3); matrícula conjunta (3); ordenamento das redes (1); assessoria pedagógica e construção de parâmetros curriculares comuns (1).

Nas frentes emergentes, encontramos: assessoria técnica para a elaboração do Plano de Ações Articuladas – PAR/MEC (11); avaliação (6); programa de alfabetização (6); oferta de cursos técnicos e profissionalizantes (1); renovação e manutenção da frota de veículos que realizam o transporte escolar (1); fortalecimento dos conselhos escolares (1); fortalecimento dos conselhos municipais de educação (1). Foi registrada também uma modalidade que precisaríamos entender melhor relacionada a serviços de inspeção das unidades escolares das redes municipais (1).

Experiências de colaboração entre municípios

Uma forma de colaboração emergente e deveras promissora consiste nos Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs), que são iniciativas de articulação de municípios, com ou sem a presença do Estado, de

uma mesma região. Os ADEs, de que se têm conhecimento até aqui, foram, em geral, provocados por um agente técnico e/ou político externo, a exemplo das iniciativas apoiadas pela empresa Vale do Rio Doce, em áreas de atividade econômica que abrangem muitos municípios de uma mesma região mineradora, ou de iniciativas mais descentralizadas, como a experiência do Projeto Chapada na Bahia e dos municípios do noroeste paulista (ABRUCIO; RAMOS, 2012).⁹¹

Uma experiência de colaboração em educação construída da base ao topo: a política de alfabetização de crianças na idade certa, de Sobral ao programa nacional

A mais recente Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA), com dados de 2015, informava que, no Brasil, aproximadamente 22%⁹² das crianças que naquele ano terminavam o 3º ano do ensino fundamental, com cerca de oito anos, ainda não havia se apropriado das competências mais básicas necessárias ao uso funcional e expressivo da leitura e da escrita em língua portuguesa. Para elas, o prognóstico mais provável é o de uma história futura de escolarização com níveis absolutamente insuficientes de aprendizagem, previsão que já se materializa, há tempos, nos resultados de seus colegas e antecessores, por meio das avaliações nacionais de 5º e 9º ano do ensino fundamental.

Ora, a própria realização da ANA e a colocação de meta específica de alfabetização de crianças no PNE são fruto de um lento despertar dos gestores e de especialistas da educação brasileira para a situação que se configurou e generalizou em nossas escolas públicas, nas quais o acesso a vagas não representa garantia de ensino e em que o acesso ao ensino não significa, necessariamente, aprendizagem.

91 Há também que se considerar o trabalho feito pela Sase (GRUPO DE TRABALHO PARA ELABORAR ESTUDOS SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DE REGIME DE COLABORAÇÃO MEDIANTE ARRANJOS DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO, 2015).

92 Alguns estados brasileiros apresentaram percentuais médios superiores a 35% de seus alunos em semelhantes condições de “não aprendizagem”.

Essa situação é tanto mais perversa uma vez que, diferentemente da conjuntura anterior, em que ficava clara a omissão do estado, porque não havia vagas suficientes, as crianças, agora, vão à escola e inclusive são promovidas para as séries subsequentes, sem que parte considerável delas tenha sequer aprendido a ler e a escrever. A hipótese naturalizada ao longo dos anos foi a de que o problema seria das próprias crianças.

Foi em resposta a um estado de coisas semelhante que, em 2001, a gestão municipal da educação do município de Sobral, após realizar diagnóstico em que se constatou que 48% das crianças concluintes do 2º ano, em 2000, não sabiam ler palavras, definiu que tinha apenas duas metas prioritárias, em torno das quais se definiriam as outras e se articulariam as estratégias educacionais, pedagógicas e didáticas a serem implantadas em cada escola, com repercussão no tempo e no espaço de cada sala de aula.

A grande evidência dos resultados conquistados pelo município de Sobral, ao longo desses dezesseis anos, é a de que crianças pobres, apesar das dificuldades reais que enfrentam, aprendem. Aprendem sim, aprendem bem e tanto quanto qualquer outra criança. O problema maior no Brasil não é termos muitas crianças pobres. É ainda termos escolas precárias, que reproduzem um nível de expectativa pobre em relação à capacidade de aprendizagem de seus alunos.

A experiência de Sobral desencadeou, em 2004, uma discussão no parlamento estadual, que, ao seu final, mobilizou sessenta municípios cearenses, com apoio do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e da Associação dos Municípios do Estado do Ceará (Aprece), a cooperarem tecnicamente para enfrentarem conjuntamente tal desafio.

Em 2007, a iniciativa dos 60 municípios forneceu as bases de experiência concreta para construção de um desenho de política (do governo estadual do Ceará) de cooperação técnica e financeira com os 184 municípios

cearenses, a qual ficou conhecida nacionalmente como Programa Alfabetização na Idade Certa (Paic).

O Paic cearense conseguiu, entre 2007 e 2015, não somente avançar consideravelmente em relação à sua meta-compromisso de alfabetizar todas as crianças cearenses já no 2º ano do ensino fundamental aos sete anos de idade, como contribuiu para melhorar os resultados de 5º ano, de português e de matemática, medidos pela Prova Brasil.

Por esses motivos, em 2013, o governo federal, que já colaborava financeiramente com algumas das iniciativas do Paic, resolveu estudar a estratégia cearense para lançar o Programa Nacional de Alfabetização na Idade Certa (Pnaic).

Apontamentos para elaboração de um regime de colaboração mais vigoroso e criativo e de uma proposta mais efetiva de sistema nacional de educação

Alguns princípios e perguntas podem servir aos esforços de parlamentares, gestores e militantes da causa da educação brasileira. Apresenta-se, a seguir, uma lista inicial que pode e deve ser detalhada e ampliada com novos aspectos relevantes.

1. Buscar os consensos possíveis e expressá-los em termos claros e inequívocos. Já temos bastante clareza sobre quem e em que se discorda. A capacidade de construir textos legais que sejam viáveis em sua tramitação e escritos para serem cumpridos e não serem reduzidos a letra inócua ou retórica é diretamente proporcional à disposição e à competência com que se empreende um esforço de negociação duradouro.
2. Empreender investigação profunda e objetiva sobre as causas do não cumprimento dos muitos dispositivos constitucionais e legais, que, desde a CF de 1988, foram estabelecidos para o avanço da educação de quali-

dade para todos. Um cálculo financeiro, social e econômico do não cumprimento das vinculações de recursos orçamentários ao financiamento da educação pública pode fornecer um bom exemplo desse tipo de investigação, além de excelente parâmetro para negociações.

3. Deixar espaço à criatividade dos sujeitos para que o princípio discricionário da gestão pública tenha seu valor e legitimidade. Não convém legislar sobre detalhes e *modus operandi*. Não se trata de construir um “regime forte” de colaboração, mas sim um regime de colaboração forte.

4. O cerne da questão da qualidade da educação brasileira ainda passa pelo montante de recursos disponíveis e como os mesmos são distribuídos entre os níveis de ensino e as esferas federativas. Passa também por temas como a responsabilidade e a eficiência com que são gastos. Precisamos retomar as tratativas para um novo e bom acordo sobre este ponto.

Quadro 1 – Sumário de metas e estratégias em regime de colaboração

Meta	Descrição sumária	Estratégias em regime de colaboração
1	Oferta de educação infantil » 100% da população de 4 e 5 anos na pré-escola em 2016 – 50% da população de 0 a 3 anos na creche em dez anos.	1.1) definir respectivas metas de expansão; 1.3) levantamentos periódicos da demanda por creche (1.16 – levantamento anual da demanda manifesta por educação infantil); 1.5) programa nacional de construção e reestruturação de escolas.
2	Oferta de ensino fundamental » Universalizar o ensino fundamental de nove anos – 95% de conclusão na idade recomendada.	2.1) elaborar e encaminhar proposta de direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento para os (as) alunos (as) do ensino fundamental; 2.2) pactuar a implantação dos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento que configurarão a base nacional comum curricular do ensino fundamental.

Meta	Descrição sumária	Estratégias em regime de colaboração
3	Oferta de ensino médio » <i>Universalizar atendimento quinze-dezessete anos – elevar a taxa líquida ensino médio para 85%.</i>	3.2) elaborar e encaminhar proposta de direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento para os (as) alunos (as) de ensino médio; 3.3) a implantação dos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento que configurarão a base nacional comum curricular do ensino médio.
6	Oferta de tempo integral » <i>No mínimo, 50% das escolas públicas e 25% dos(as) alunos(as) da educação básica.</i>	6.2) instituir programa de construção de escolas com padrão arquitetônico e de mobiliário adequado para atendimento em tempo integral; 6.3) institucionalizar e manter, programa nacional de ampliação e reestruturação das escolas públicas e da formação de recursos humanos para a educação em tempo integral.
7	Melhora da qualidade (fluxo e aprendizagem) medida pelo Ideb.	7.1) estabelecer e implantar diretrizes pedagógicas para a educação básica e a base nacional comum dos currículos; 7.3) constituir conjunto nacional de indicadores de avaliação institucional; 7.19) institucionalizar e manter programa nacional de reestruturação e aquisição de equipamentos para escolas públicas; 7.21) a União estabelecerá, no prazo de 2 (dois) anos, parâmetros mínimos de qualidade dos serviços da educação; 7.32) fortalecer os sistemas estaduais de avaliação da educação básica, com participação, por adesão, das redes municipais; 7.34) instituir programa nacional de formação de professores e professoras, promover e consolidar política de preservação da memória nacional.
15	Política nacional de formação dos profissionais da educação » <i>Formação específica de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.</i>	15.1) diagnóstico das necessidades de formação de profissionais da educação e da capacidade de instituições educação superior existentes, definindo obrigações recíprocas entre os partícipes.

Meta	Descrição sumária	Estratégias em regime de colaboração
16	Formação em pós-graduação e formação continuada » <i>50% dos professores / formação continuada em sua área de atuação para todos.</i>	16.1) realizar dimensionamento da demanda por formação continuada e fomentar a oferta por parte das instituições públicas de educação superior.
17	Valorização do magistério » <i>Equiparar seu rendimento médio ao dos demais profissionais com escolaridade equivalente.</i>	17.1) constituir fórum permanente para acompanhamento da atualização progressiva do valor do piso salarial nacional; 17.3) planos de carreira para os (as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica com implantação gradual da jornada de trabalho em um único estabelecimento; 17.4) ampliar a assistência financeira específica da União aos entes federados para valorização dos, em particular o piso salarial nacional profissional.
18	Planos de carreira <i>Planos de carreira para 2 anos – piso salarial nacional como referência.</i>	18.5) realizar anualmente, o censo dos (as) profissionais da educação básica de outros segmentos que não os do magistério; 18.8) estimular comissões permanentes para subsidiar a elaboração, reestruturação e implementação dos planos de carreira.
19	Gestão democrática.	19.3) incentivar entes federados a constituírem fóruns permanentes de educação para coordenar as conferências municipais, estaduais e distrital e acompanhar a dos planos de educação.
20	Investimento público em educação pública » <i>7% PIB do país no 5º ano – equivalente a 10% do PIB ao final do decênio.</i>	20.1) garantir fontes de financiamento permanentes e sustentáveis à luz do padrão de qualidade nacional; 20.9) regulamentar o parágrafo único do art. 23 e o art. 211 da Constituição Federal por lei complementar (dois anos); 20.10) complementação de recursos financeiros a todos que não conseguirem atingir o valor do Caji/CAQ.

Referências

ABRUCIO, F. L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (orgs.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: Unesco, 2010. p. 271-286.

_____; RAMOS, M. N. (org.). *Regime de colaboração e associativismo territorial: arranjos de desenvolvimento da educação*. São Paulo: Fund. Santillana, 2012.

_____; SEGATTO, C. I. A cooperação em uma federação heterogênea: o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros. *Revista Brasileira de Educação*, v. 21, n. 65, p. 411-429, abr./jun. 2016.

_____; _____. PEREIRA, M. C. G. *Regime de colaboração no Ceará: funcionamento, causas do sucesso e alternativas de disseminação do modelo*. [Fortaleza]: Ceapg, FGV/Eaesp, [2017].

AGUIAR, Rui Rodrigues; GOMES, Ivo Ferreira; CAMPOS, Márcia Oliveira Cavalcante (org.). *Relatório Final do Comitê Cearense para a Eliminação do Analfabetismo Escolar: educação de qualidade começando pelo começo*. Fortaleza: ALCE, 2006. 206 p

ARAÚJO, G. C. *Município, federação e educação: história das instituições e das ideias políticas no Brasil*. 2005. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. *PLP n. 15/2011*. Deputado Felipe Bornier.

_____. *PLP n. 741/2014*. Deputado Ságuas Morais.

_____. *PL n. 7.420/2006*. Deputada Raquel Teixeira.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.

_____. *Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional (LDB).

_____. *Lei n. 13.005, de 24 de junho de 2014*. Institui o Plano Nacional de Educação

CEARÁ. Secretaria de Educação. *Regime de colaboração para a garantia do direito à aprendizagem: o Programa Alfabetização na Idade Certa (Paic) no Ceará*. Fortaleza: Seduc; Unicef, 2012.

FREIRE, Ana Maria A. *Analfabetismo no Brasil*. Sao Paulo: Cortez, 1989.

GRUPO DE TRABALHO PARA ELABORAR ESTUDOS SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DE REGIME DE COLABORAÇÃO MEDIANTE ARRANJOS DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. *Relatório Final do GT-ADE: Portaria nº 1.238, de 11 de outubro de 2012*. Brasília: MEC, Sase, 2015. 83 p.

INEP. *Plano Nacional de Educação (PNE): 2014-2024, linha de base*. Brasília: Inep, 2015. 404 p.

_____. *Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014-2016*. Brasília: Inep, 2016.

_____. *Vencendo o desafio das série iniciais: a experiência de Sobral*. Brasília: Inep, 2004. (Série Boas Práticas).

INSTITUIR um Sistema Nacional de Educação: agenda obrigatória para o país. Brasília: MEC, Sase, 2014. 13 p. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE_junho_2015.pdf>. Acesso em: 25 maio 2017.

MAIA, Maurício Holanda. *Aprendendo a marchar: os desafios da gestão municipal do ensino fundamental e da superação do analfabetismo escolar*. 2006. 187 f. Tese (Doutorado em Educação) – UFCE, Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira, Fortaleza-CE, 2006.

OLIVEIRA, R. P.; SOUZA, S. Z. Introdução. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (org.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: Unesco, 2010. p. 13-35.

PÁTRIA Educadora: a qualificação *do ensino básico como obra de construção nacional*. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Assuntos Estratégicos, 2015. 29 p. Disponível em: <<https://www.fe.unicamp.br/patriaeducadora/documento-sae.pdf>>. Acesso em: 25 maio 2017.

SEGATTO, C. I. *O papel dos governos estaduais nas políticas municipais de educação: uma análise dos modelos de cooperação intergovernamental*. 2015. 196 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Eaesp, FGV, São Paulo, 2015.

SITUAÇÃO dos Planos de Educação. *PNE em Movimento*. Disponível em: <<http://pne.mec.gov.br/planos-de-educacao/situacao-dos-planos-de-educacao>>. Acesso em: 13 fev. 2017

XAVIER, Elisabeth S. P. *Poder político e educação da elite*. São Paulo: Cortês e Autores Assoc., 1980.

O Plano Nacional de Educação na elaboração das leis do ciclo de planejamento e orçamento

*Claudio Riyudi Tanno*⁹³

Introdução

O ano de 2015 constituiu-se no primeiro exercício financeiro em que as três leis do ciclo de planejamento e de orçamento previstas na Constituição – Plano Plurianual 2016-2019, Lei de Diretrizes Orçamentárias 2016 e Lei Orçamentária Anual 2016 – foram elaboradas na vigência do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 e suas disposições orientadoras.

O art. 10 da Lei do PNE estabelece que 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 suas diretrizes, metas e estratégias e com os respectivos planos de educação, a fim de viabilizar sua plena execução.

Este artigo tem como finalidade descrever como foram elaborados e apreciados os projetos de lei que resultaram nas leis do ciclo de planejamento e orçamento, no âmbito da União, com vistas ao efetivo cumprimento das metas constantes do PNE.

.....
93 Consultor de orçamento e fiscalização financeira da Câmara dos Deputados com atuação no Núcleo de Educação, Cultura e Esporte.

Plano Nacional de Educação

A Constituição, em seu art. 214, prevê a existência de plano nacional de educação, estabelecido em lei, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação, para assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades, por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: erradicação do analfabetismo; universalização do atendimento escolar; melhoria da qualidade do ensino; formação para o trabalho; promoção humanística, científica e tecnológica do país; e estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

O Plano Nacional de Educação enquadra-se entre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição, constituindo-se em peça integrante do sistema de planejamento e orçamento da administração pública. Assim, deve integrar-se às demais leis do processo orçamentário, nos termos do art. 165, § 4º, da Constituição:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I – o plano plurianual;
- II – as diretrizes orçamentárias;
- III – os orçamentos anuais.

.....

§ 4º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

Deve haver compatibilidade entre os instrumentos de planejamento e orçamento previstos na Constituição. Apesar da necessária consonância com o plano plurianual quando de sua elaboração, o PNE 2014-2024,

dada a sua vigência decenal, que abrange dois ciclos quadrienais de execução orçamentária (2016-2019 e 2020-2023), também orientará a elaboração dos respectivos planos plurianuais, além das leis de diretrizes orçamentárias e leis orçamentárias, relativas a cada exercício financeiro.

O Plano Nacional de Educação possui abrangência distinta dos planos e orçamentos federais, estaduais, distrital ou municipais e representa política setorial de Estado, que define metas nacionais a serem buscadas por todos os entes federados no exercício da competência comum em matéria educacional.

Plano Plurianual 2016-2019

Nos termos do art. 165, § 1º, da Constituição, a lei que instituir o plano plurianual (PPA) estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

O Projeto de Lei do Plano Plurianual (PL nº 6/2015-CN) foi encaminhado pelo Poder Executivo – primeiro ano do segundo mandato presidencial do governo Rousseff – com a premissa de que não caberia replicar as metas previstas no PNE, por tratar-se de instrumento de planejamento da União, que deve definir as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal. Dessa forma, o PNE estaria relacionado à fixação de metas nacionais, a serem obtidas com a soma de esforços de todos os entes federados, definidos em seus respectivos planos plurianuais e de educação.

Ainda assim, consideradas suas metas federais, o projeto de PPA pouco ousava para o quadriênio 2016-2019 em matéria educacional, o que não apontava a disposição do governo federal em contribuir efetivamente para

o cumprimento das metas dispostas no PNE,⁹⁴ mesmo que as projeções econômicas, à época da elaboração da proposta,⁹⁵ não fossem tão pessimistas como aquelas que se consolidaram após o segundo semestre de 2015.

Prevaleceu no Congresso Nacional o entendimento de que o PPA deveria alinhar-se com as metas previstas no PNE. As emendas individuais, de comissões permanentes e de relator, que foram apresentadas durante o processo de apreciação do PLPPA, demonstraram essa preocupação. O relator da matéria, Deputado Zeca Dirceu (PT-PR), consignou em seu relatório:

Apesar de as metas do Plano Nacional de Educação serem majoritariamente nacionais, de responsabilidade de todos os entes federados, e o plano plurianual dispor sobre as metas e prioridades da administração pública federal, entendemos que, por sua importância estratégica para o país, o PPA deva demonstrar em seu conteúdo uma estreita relação com o PNE, que permita projetar, em função de suas metas e prioridades para quatro anos, o cumprimento das metas decenais e intermediárias estabelecidas.

Buscamos, na medida do possível, o alinhamento das metas do PNE com as do PPA, de modo que este plano evidencie o Plano Nacional de Educação como principal instrumento de definição da política de educação. No entanto, deve-se levar em consideração nesse intuito que o atingimento das metas nacionais deve ser buscado, com esforço comum, em regime de colaboração entre os sistemas de ensino federal, estaduais, distrital e municipais. Preservamos a autonomia dos entes subnacionais, que deverão elaborar seus planos plurianuais em consonância com seus planos de educação e com o Plano Nacional de Educação. (BRASIL, 2015a)

94 Determinadas metas, propostas no PL nº 6/2015 e estipuladas para o final de vigência do PPA em 2019, já contavam com indicadores praticamente atingidos, a exemplo do número de matrículas em tempo integral na educação básica e de matrículas na educação profissional de nível médio. Outras metas foram especificadas apenas de forma qualitativa, sem definição de quantitativo físico, como a de implantação de unidades de educação infantil. O projeto não previa ainda metas efetivas de implementação do Custo Aluno-Qualidade (CAQ), inicial ou final.

95 As projeções refletiam a retomada do crescimento econômico em 2016 (variação real de 0,20%), bem como melhores expectativas de crescimento real do produto interno bruto para 2017, 2018 e 2019, respectivamente, de 1,70%, 2,00% e 2,5%.

Pretendeu-se, assim, evidenciar o cumprimento do art. 10 do PNE, a fim de que o Plano Plurianual represente uma importante etapa com vistas à plena execução do Plano Nacional de Educação. O governo federal sinaliza seu papel central na condução do plano educacional, de modo que as metas nacionais fixadas sejam indicativas e induzam estados, Distrito Federal e municípios ao planejamento e à execução de suas políticas educacionais.

Para a educação, nos termos constitucionais, cabe à União exercer a função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos demais entes federados. Nesse contexto e com a busca de atingimento de metas nacionais e de competências comuns, não seria possível desmembrá-las em metas federais dissociadas do objetivo a ser buscado também pelos demais entes federados.

A dificuldade de dissociar as metas federais das nacionais ficou evidenciada no próprio projeto de PPA, que propôs metas de caráter nacional, posteriormente ampliadas pelo Congresso Nacional.⁹⁶

A inclusão de metas nacionais em leis de natureza orçamentária, que regulam a administração pública federal, tem precedente nas leis de diretrizes orçamentárias, a exemplo da LDO 2017, que define meta de resultado primário para o setor público consolidado:

96 Meta 04KI – promover ações para elevar para 90% a taxa de inclusão escolar dos estudantes matriculados de 4 a 17 anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação em classes comuns da rede regular de ensino (alterada para universalização, nos termos da Emenda Constitucional nº 59/2009).
Meta 04KH – apoiar a oferta de educação em tempo integral de forma a ampliar gradualmente o atendimento para 5 milhões de matrículas (ampliada para 6,5 milhões de matrículas).
Meta 04KP – promover a expansão das matrículas da educação profissional técnica de nível médio para 1,8 milhão de estudantes matriculados (ampliada para 2,4 milhões de matrículas).
Meta 04KO – promover ações para a oferta de 10% das matrículas de Educação de Jovens e Adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma articulada à educação profissional.

Art. 2º A elaboração e a aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2017, bem como a execução da respectiva Lei, deverão ser compatíveis com a obtenção da meta de *deficit* primário para o setor público consolidado não financeiro de R\$ 143.100.000.000,00 (cento e quarenta e três bilhões e cem milhões de reais), sendo a meta de *deficit* primário dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União de R\$ 139.000.000.000,00 (cento e trinta e nove bilhões de reais) e R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais) para o Programa de Dispendios Globais, conforme demonstrado no Anexo de Metas Fiscais constante do Anexo IV desta lei.

.....

§ 2º A meta de *deficit* primário estimada para os estados, o Distrito Federal e os municípios é de R\$ 1.100.000.000,00 (um bilhão e cem milhões de reais).

Como resultado, a Lei do Plano Plurianual 2016-2019 (Lei nº 13.249/2016) está alinhada com as metas do Plano Nacional de Educação 2014-2024, de modo a definir metas similares e nos mesmos termos. Porém, não se trata somente de replicar o texto de um plano para o outro – o que por si só traz maior força na efetivação das metas nacionais previstas, a serem buscadas no quadriênio de competência do PPA –, mas também de inovar ao definir metas nacionais intermediárias, a serem cumpridas até 2019, com vistas às metas finais estipuladas no PNE para 2024. Dentre as metas intermediárias definidas, destacamos as seguintes:⁹⁷

- ♦ Meta 04TJ – promover ações com vistas a elevar a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 70%, em consonância com a meta 3 do Plano Nacional de Educação. (Meta PNE: 85%).

.....
97 Por força do disposto no art. 6º da Emenda Constitucional nº 59/2009, as metas relativas à universalização da educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos também são intermediárias e possuem prazo implícito no PPA para 2016.

- ✦ Meta 04T2 – promover ações com vistas a alfabetizar 80% dos estudantes até, no máximo, o final do 3º ano do ensino fundamental, em consonância com o disposto na meta 5 do Plano Nacional de Educação. (Meta PNE: 100%.)
- ✦ Meta 04KH – apoiar a oferta de educação em tempo integral de forma a ampliar gradualmente o atendimento para 6,5 milhões de matrículas, em consonância com o disposto na meta 6 do Plano Nacional de Educação. (Meta PNE: cerca de 9,3 milhões de matrículas.)
- ✦ Meta 04T3 – promover ações com vistas a elevar a escolaridade média da população de 18 a 29 anos, de modo a alcançar, no mínimo, 10 anos de estudo para as populações do campo, da região de menor escolaridade no país e dos 25% mais pobres, e elevar para 92% a razão entre a escolaridade média entre negros e não negros declarados à fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, em consonância com o disposto na meta 8 do Plano Nacional de Educação. (Meta PNE: 12 anos de estudo para os segmentos citados e 100% a razão entre escolaridades de negros e não negros.)
- ✦ Meta 04T5 – promover ações com vistas a elevar a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais para 95%, e a reduzir para 25% a taxa de analfabetismo funcional, em consonância com o disposto na meta 9 do Plano Nacional de Educação. (Meta PNE: respectivamente, 100% e 14,7%.)
- ✦ Meta 04KP – promover ações com vistas a expandir as matrículas da educação profissional técnica de nível médio para 2,4 milhões de estudantes matriculados. (Meta PNE: 4,8 milhões de matrículas.)

Outra importante inovação, com vistas ao pleno cumprimento do PNE, decorre do acolhimento de emenda modificativa apresentada pela Comissão de Educação da Câmara dos Deputados,⁹⁸ que estabeleceu as metas inscritas no Plano Nacional de Educação como prioridades da administração pública federal:

Art. 3º São prioridades da administração pública federal para o período 2016-2019:

I – as metas inscritas no Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014);

II – o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), identificado nas leis orçamentárias anuais por meio de atributo específico; e

III – o Plano Brasil sem Miséria (PBSM), identificado nas leis orçamentárias anuais por meio de atributo específico.

O PAC e o PBSM eram habitualmente elencados nas leis de diretrizes orçamentárias, em cada exercício financeiro, como prioridades do governo federal, possuindo gestão própria e índices de execução orçamentária e financeira superiores, comparativamente às demais ações de natureza discricionária. A inclusão de programação associada ao cumprimento do PNE permite que seja exigido tratamento diferenciado e níveis de execução equivalentes aos demais programas prioritários.

Lei de Diretrizes Orçamentárias 2016 e 2017

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), nos termos do art. 165, § 2º, da Constituição, compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal – incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente – orientará a elaboração da lei orçamentária anual, dis-

98 Redação original do projeto:

Art. 18. São prioridades da administração pública federal a Política de Educação, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Plano Brasil sem Miséria (PBSM).

porá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. A LDO representa o elo entre o plano plurianual e a lei orçamentária, de modo a orientá-la, inclusive com a definição de prioridades, a fim de contemplar diretrizes, objetivos e metas plurianuais nos respectivos orçamentos anuais.

A apreciação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias para 2016 (PL nº 6/2015-CN), de relatoria do deputado Ricardo Teobaldo (PTN/PE), resultou na LDO 2016 (Lei nº 13.242/2015). As prioridades e metas da administração pública federal foram assim definidas:

Art. 3º As prioridades e metas da administração pública federal para o exercício de 2016, atendidas as despesas contidas na Seção I do Anexo III e as de funcionamento dos órgãos e das entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, correspondem ao Anexo de Prioridades e Metas e àquelas estabelecidas na Lei do Plano Plurianual 2016-2019.⁹⁹

No primeiro ano de cada mandato presidencial – caso de 2015 – por inconsistência de prazos definidos na Constituição, o projeto de lei de LDO é encaminhado anteriormente ao projeto de lei de PPA que a oriente.¹⁰⁰ Para fins de conformidade com o Plano Plurianual, embora indefinidas quando de seu encaminhamento, as prioridades para 2016

99
As despesas contidas na seção I do anexo III referem-se às obrigações constitucionais ou legais da União.

100 Art. 35 do ADCT:
§ 2º Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:
I – o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;
II – o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;
III – o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

faziam remissão às metas inscritas no Plano Nacional de Educação, ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e ao Plano Brasil sem Miséria (PBSM).

Para 2017, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias (PL nº 1/2015-CN) desconsiderou as metas do PNE, mencionando apenas o PBSM e o PAC como prioridades, que também foram excluídos do texto final relatado pelo senador Wellington Fagundes (PR/MT). Nesses termos, a LDO 2017 (Lei nº 13.408/2016) estabelece:

Art. 4º As prioridades e metas da administração pública federal para o exercício de 2017, atendidas as despesas contidas na Seção I do Anexo III e as de funcionamento dos órgãos e das entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, correspondem às programações orçamentárias constantes do Anexo de Prioridades e Metas.

A exclusão na LDO 2017 das prioridades elencadas no PPA 2016-2019 não as invalida como prioridades da administração pública federal, uma vez constantes de lei de natureza plurianual e de caráter supraordenador do ciclo orçamentário; apenas reforça o tradicional descompasso entre os instrumentos de planejamento criados pela Constituição.

As diretrizes orçamentárias de 2016 e 2017 utilizaram o Anexo de Prioridades e Metas (Anexo VII) para definir um rol de ações orçamentárias, quantificadas em metas físicas, sujeitas à obrigatoriedade de execução referente a programações incluídas ou acrescidas por emendas de bancada estadual, correspondentes a 0,6% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. Para a área educacional, foram consideradas prioritárias as ações elencadas a seguir.

LDO 2016:

- ✦ Ação 8282 – reestruturação e expansão de instituições federais de ensino superior – Unifap (construção de hospital universitário) – no estado do Amapá. Projetos viabilizados: 1.
- ✦ Ação 20RX – reestruturação e modernização de instituições hospitalares federais – no estado de Goiás – Hospital das Clínicas da UFGO. Unidades apoiadas: 1.
- ✦ Ação 0E53 – apoio ao transporte escolar para a educação básica – Caminho da Escola – no estado de Minas Gerais. Veículos adquiridos: 300.

LDO 2017:

- ✦ Ação 0E53 – apoio ao transporte escolar para a educação básica – Caminho da Escola. Veículos adquiridos: 295.
- ✦ Ação 0048 – apoio a entidades de ensino superior não federais. Entidades apoiadas: 22.
- ✦ Ação 12KU – implantação de escolas para educação infantil. Unidades apoiadas: 1.000.
- ✦ Ação 152X – ampliação e reestruturação de instituições militares de ensino superior. Instituições apoiadas: 3.
- ✦ Ação 20RP – infraestrutura para a educação básica. Projetos apoiados: 10.

Essas ações foram passíveis de apresentação de emendas de bancada estadual, de natureza impositiva, limitada a uma emenda por unidade federativa, quando do processo de apreciação dos orçamentos de 2016 e

2017.¹⁰¹ Embora colaborem para a obtenção das metas do PNE, de forma não articulada, pouco representam com vistas ao seu pleno cumprimento.

A relevância do Plano Nacional de Educação, quando da tramitação das diretrizes orçamentárias, foi mencionada nos pareceres preliminares aos projetos, momento em que a Comissão de Orçamento avalia o cenário econômico-fiscal e social do projeto, os parâmetros utilizados para a sua elaboração e as informações constantes de seus anexos, além de definir regras para a elaboração do Anexo de Prioridades e Metas:

Parecer preliminar ao PLDO 2016:

No campo da educação, é relevante mencionar a aprovação de Plano Nacional de Educação para vigorar de 2014 a 2024 (...) Não há dúvida de que o avanço na direção do cumprimento das 20 metas previstas no PNE irá exigir, ano após ano, a ampliação da alocação de recursos na área. (...) Vale ainda assinalar que o PNE preconiza a elaboração das leis orçamentárias de modo a se assegurar a consignação de dotações compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias por ele delineadas, a fim de viabilizar sua plena execução (...) A existência desses dispositivos legais não pode ser ignorada e sinaliza que a alocação de recursos para a educação deverá receber atenção especial por parte dos poderes Legislativo e Executivo.

Parecer preliminar ao PLDO 2017:

Na área da educação, convém destacar o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014 a 2024 (...) Vale assinalar ainda que o art. 10 da Lei que instituiu o PNE preconiza a elaboração das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA) de modo a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do PNE a fim de viabilizar sua plena execução. (...) Nesse sentido, o art. 3º do PPA 2016-2019 estabelece, como uma das prioridades da administração pública federal, as metas inscri-

101 Na apreciação dos orçamentos de 2016 e 2017, foram alocadas nas respectivas ações, R\$ 300 e R\$ 374,7 milhões.

tas no PNE. Já o art. 4º do referido Plano aponta o estímulo e a valorização da educação como uma das diretrizes para se levar a termo no período. Consta do Anexo VII – Prioridades e Metas do PLDO 2017 apenas a ação 12KU – Implantação de Escolas para Educação Infantil, como PAC – Creches (Proinfância). Nota-se, portanto, que as prioridades definidas no art. 4º do PLDO 2017 e no Anexo VII estão em desacordo com o Plano Plurianual 2016-2019, uma vez que deixam de incluir as metas do Plano Nacional de Educação (PNE) entre as prioridades para o exercício vindouro.

Apesar do reconhecimento do Plano Nacional de Educação como principal instrumento de definição das políticas educacionais, orientador da elaboração das leis orçamentárias, somente o art. 22 da LDO 2016, em conformidade com o art. 10 do PNE e incluído pelo Congresso Nacional, fez referência à consignação de dotações na lei orçamentária, com vistas ao cumprimento de suas metas:

Art. 22. A alocação de recursos na área de Educação terá por objetivo, no Projeto e na Lei Orçamentária de 2016, o cumprimento das metas previstas no Plano Nacional de Educação, Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.

A medida, porém, teve pouca efetividade, uma vez que a lei de diretrizes orçamentárias para 2016 foi sancionada posteriormente (30/12/2015) ao encaminhamento do projeto de lei orçamentária para 2016 (31/8/2015).

O dispositivo, incluído novamente na LDO 2017 (art. 25) para orientar a elaboração da lei orçamentária de 2017, foi vetado pelo Poder Executivo. Na Mensagem Presidencial que encaminhou as razões de veto ao Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, alega o Poder Executivo que

[o] montante de recursos que deve ser aplicado em determinado setor ou política pública deve ser definido no contexto da elaboração do projeto de lei orçamentária e da aprovação da respectiva lei em função do volume de recursos disponíveis, levando-se em conta

a necessidade de atendimento de outras despesas, especialmente as classificadas como obrigatórias. (BRASIL, 2016)

Alega-se ainda a impossibilidade temporal da disposição, por mais uma vez a LDO ser sancionada posteriormente (26/12/2016) ao encaminhamento da proposta orçamentária (31/8/2016).

Deve-se mencionar ainda, na LDO 2016, o § 2º do citado art. 22, incluído pelo Congresso Nacional e vetado pelo Poder Executivo:

§ 2º Para fins de aplicação do *caput*, a União promoverá ações, em regime de colaboração com os demais entes federados, com vistas a que 6,6% (seis inteiros e seis décimos por cento) do produto interno bruto (PIB) do país sejam aplicados em investimentos públicos em Educação, nos termos do art. 5º, § 4º, da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, especialmente para o cumprimento das metas estipuladas para o exercício de 2016. (VETADO)

Dentre as razões de veto, alega o Poder Executivo que o dispositivo restabelece

patamares de investimento público em educação pública estipulados na meta 20 da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, determinando ao Poder Executivo o aumento das obrigações da União em momento de reduzido espaço fiscal. (BRASIL, 2016)

Lei Orçamentária Anual 2015, 2016 e 2017

A Lei Orçamentária Anual (LOA) estima receitas e fixa as despesas para um determinado exercício financeiro. Nela estão contidas as dotações orçamentárias que possibilitam a realização de despesas autorizadas pelo Poder Legislativo. A tabela a seguir apresenta a evolução das dotações iniciais, de natureza primária, após apreciação do Congresso Nacional e sanção presidencial, a partir de 2013, exercício anterior ao advento do

Plano Nacional de Educação. Possibilita-se confrontar a alocação de recursos do Ministério da Educação (MEC) com os demais órgãos do Poder Executivo, o que é indicativo das prioridades estabelecidas quando da elaboração e apreciação do orçamento, em especial quanto às despesas de livre definição, chamadas discricionárias.

Tabela 1 – Despesas primárias do Ministério da Educação e demais órgãos do Poder Executivo

Valores correntes em bilhões de reais

Órgão	Natureza	Dotação inicial									
		2013		2014		2015		2016		2017	
		(A)	(B)	(B/A)	(C)	(C/B)	(D)	(D/C)	(E)	(E/D)	
Ministério da Educação	Obrigatória	46,2	54,5	17,9%	59,3	8,7%	62,8	6,0%	72,4	15,2%	
	Discricionária	31,5	35,5	12,4%	39,6	11,7%	29,0	-26,9%	27,4	-5,4%	
	Total	77,8	90,0	15,7%	98,9	9,9%	91,8	-7,2%	99,8	8,7%	
Demais órgãos	Obrigatória	893,4	993,6	11,2%	1.090,7	9,8%	1.169,7	7,2%	1.283,6	9,7%	
	Discricionária	142,2	140,8	-1,0%	151,3	7,5%	104,1	-31,2%	119,8	15,1%	
	Total	1.035,6	1.134,3	9,5%	1.242,0	9,5%	1.273,8	2,6%	1.403,4	10,2%	
Poder Executivo	Obrigatória	939,6	1.048,1	11,5%	1.149,9	9,7%	1.232,5	7,2%	1.356,0	10,0%	
	Discricionária	173,7	176,2	1,4%	190,9	8,3%	133,1	-30,3%	147,2	10,6%	
	Total	1.113,4	1.224,3	10,0%	1.340,8	9,5%	1.365,6	1,8%	1.503,2	10,1%	

Fonte: Siafi.

Elaborado pelo autor.

Para o governo central, o acréscimo de autorizações totais antecedeu a expansão de despesas nos exercícios de 2014 e 2015, quando da execução orçamentária, sem o correspondente acréscimo na arrecadação de receitas, o que culminou com a obtenção de resultados primários deficitários, respectivamente, de -0,4% e -2,0% do produto interno bruto.¹⁰² Os orçamentos de 2014 e 2015 elevaram significativamente as despesas totais autorizadas para a União. No âmbito do Poder Executivo, as

102 O fato está relacionado também com o pagamento das denominadas “pedaladas fiscais” – postergação no repasse de recursos a bancos públicos para cobertura de programas governamentais –, o que resultou no processo de *impeachment* contra a presidente Dilma Rousseff.

dotações iniciais em relação a 2013 sofreram acréscimo acumulado de R\$ 21,1 bilhões (+27,1%) no Ministério da Educação e de R\$ 206,4 bilhões (+19,9%) nos demais ministérios. Destaca-se o acréscimo em despesas discricionárias no MEC: +25,5% *vis-à-vis* +6,4% nos demais ministérios.

Em 2014, ainda sem mencionar o PNE, a mensagem presidencial que encaminhou a proposta orçamentária para 2015 (PL nº 13/2014-CN), de relatoria do senador Romero Jucá, dava ênfase a programas governamentais em educação, como Pronatec (Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego), Ciência sem Fronteiras e Proinfância (Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil). A LOA 2015 (Lei nº 13.115/2015) ampliou as dotações iniciais totais aprovadas em 2014 para o MEC em percentual pouco superior ao dos demais órgãos, respectivamente, +9,9% e +9,5%, porém em proporção maior nas despesas discricionárias, respectivamente, +11,7% e +7,5%.

O exercício de 2015, primeiro ano do segundo mandato presidencial do governo Rousseff, iniciou-se com a adoção do *slogan* Brasil, Pátria Educadora. Por ocasião do encaminhamento da proposta orçamentária para 2016, a mensagem presidencial destacava:

A prioridade deste novo mandato é fazer do Brasil uma pátria educadora, democratizando o acesso ao conhecimento. A adoção do lema de governo advém da certeza de que só a educação universal de qualidade, em todos os níveis, mudará, em definitivo, as relações de desigualdade entre os brasileiros, bem como o patamar econômico, social e tecnológico do país.

(...)

A aprovação do PNE 2014-2024 pelo Congresso Nacional foi um marco importante nesta década. O plano orienta as políticas educacionais do Brasil para os próximos dez anos, a partir de diretrizes, metas e estratégias, as quais demandarão esforço de toda a socie-

dade e dos entes, órgãos e entidades envolvidos com a educação.
(BRASIL, 2015b)

Nesse contexto, o Projeto de Lei Orçamentária para 2016 (PL nº 7/2015-CN) deveria, nos termos do art. 10 da Lei do Plano Nacional de Educação, observadas as devidas competências constitucionais, contemplar dotações orçamentárias com vistas ao pleno cumprimento das metas do PNE, em especial daquelas previstas para serem atingidas em 2016, entre as quais destacamos:

- a instituição do Sistema Nacional de Educação (art. 13);
- a universalização da educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade (meta 1);
- a universalização do atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos (meta 3);
- a implementação do Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi) (estratégia 20.6).

Cabe ainda destacar o disposto pela Emenda Constitucional nº 59/2009, que, por implantação progressiva, nos termos do Plano Nacional de Educação e com apoio técnico e financeiro da União, estabelecia, até 2016:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I – educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria.

As restrições impostas pelo cenário de ajuste fiscal, agravadas ao longo do ano de 2015,¹⁰³ prevaleceram na elaboração da LOA 2016, o que

.....
¹⁰³ Iniciava-se um processo recessivo que teve como consequência uma drástica queda na atividade econômica em 2015 e 2016 de, respectivamente, 3,8% e 3,6% do produto interno bruto.

impossibilitou acréscimos reais de dotação na peça orçamentária como um todo. Na apreciação do projeto, o relatório final ao PLOA 2016, apresentado pelo deputado Ricardo Barros (PP/PR), consignava tratamento prioritário à educação:

Para a área educacional, há a necessidade de se verificar a compatibilização do projeto de lei orçamentária com as diretrizes, metas e estratégias estabelecidas no Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 (...). Conferimos tratamento prioritário à área educacional, preservando-a dos cancelamentos autorizados no Parecer Preliminar, com vistas ao alcance da meta fiscal estabelecida no substitutivo do PLDO 2016 (item 28.III) e ao atendimento de emendas de apropriação (item 26). Dessa forma, o programa temático de responsabilidade do Ministério da Educação, 2080 – Educação de qualidade para todos – sofreu, após atuação das relatorias, acréscimo de R\$ 1,5 bilhão, em despesas primárias.

Verificamos a omissão do PLOA 2016 quanto à implantação do Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi), principal mecanismo de financiamento da educação básica pública criado no PNE. Procedemos à correção dessa omissão por meio de inclusão de reserva, de natureza financeira, para sua implantação, no valor de R\$ 2,6 bilhões. (BRASIL, 2015b)

A reserva para implantação do CAQi teve natureza financeira e, dessa forma, contribuiu para a obtenção da meta de resultado primário fixada na LDO 2016. Tal construção decorreu das restrições impostas pelo ajuste fiscal a que se submeteu a elaboração da lei orçamentária para 2016 e da necessidade de regulamentação no âmbito do MEC, o que denota impossibilidade em se precisar a despesa quando da apreciação do PLOA 2016. Em decorrência da ausência de definição do CAQi, a reserva manteve-se sem execução,¹⁰⁴ vindo a exaurir-se com a frustração das

104 A utilização da reserva carecia ainda de apresentação de projeto de lei de crédito especial, a fim de criar ação orçamentária destinada ao Custo Aluno-Qualidade inicial, com utilização da reserva de contingência como fonte de cancelamento compensatório, uma vez comprovado que a abertura do crédito não iria afetar a meta de resultado primário fixada para 2016.

receitas que a financiavam (contribuição do salário-educação) ou com a manutenção de seu saldo para obtenção do resultado primário de 2016.

Apesar dos acréscimos promovidos pelo Congresso Nacional, as despesas primárias autorizadas para o MEC na LOA 2016 (Lei nº 13.255/2016), em relação a 2015, retrocederam em R\$ 7,1 bilhões (-7,2%). Em que pese a manifestação expressa da educação como prioridade, tanto na mensagem presidencial quanto no relatório final de apreciação, a expansão de gastos de 2014 e 2015 não se sustentou, ainda que os demais órgãos do Poder Executivo tenham sofrido acréscimo de R\$ 31,8 bilhões (+2,6%). Nessa composição de gastos, destaca-se o significativo ajuste efetuado nas aplicações em despesas discricionárias (investimentos e custeio): redução de R\$ 10,6 bilhões (-26,9%) no MEC e de R\$ 47,2 bilhões (-31,2%) nos demais órgãos do Poder Executivo.

Em 2016, o projeto de lei orçamentária para 2017 foi elaborado com base na proposta de emenda constitucional do teto de gastos públicos, aprovada posteriormente. Encaminhada pelo governo Temer, a mensagem presidencial não faz menção ao Plano Nacional de Educação, apenas busca preservar recursos nos programas prioritários do setor:

com o intuito de criar ambiente propício para o novo ciclo de desenvolvimento, o orçamento de 2017 prioriza: a) a manutenção dos recursos para os programas prioritários em saúde, educação e outras políticas sociais; b) a promoção de investimentos em infraestrutura, contribuindo para eliminar gargalos ao crescimento; e c) o aumento da produtividade do capital e da mão de obra, por meio do incentivo à inovação e à qualificação, assim como em função da redução dos gargalos em infraestrutura em virtude do Programa de Concessões. (BRASIL, 2016)

Identificada como PL nº 18/2016-CN, a proposta foi relatada pelo senador Eduardo Braga (PMDB/AM). O parecer preliminar e o relatório final ao PLOA 2017 são omissos em relação ao Plano Nacional de Educação. Na fase

de apreciação do parecer preliminar, no âmbito da Comissão de Orçamento,¹⁰⁵ podem ser definidas alterações estruturais na peça orçamentária e autorizadas emendas a serem apresentadas pelo relator-geral, que deveriam contemplar as prioridades elencadas pelo Congresso Nacional.

Nessa apreciação, o parecer preliminar levou ao extremo prática adotada em processos anteriores, vindo a autorizar 32 itens de diversas áreas passíveis de emendas a serem propostas pelo relator-geral. O relatório final sintetiza o resultado dessas autorizações, das quais somente o item “xi” refere-se a despesas com educação:

Dentre as finalidades a que se destinaram as emendas de relator-geral, podem-se destacar: (i) adequação do montante dos gastos com ações e serviços de saúde, com vistas a atingir 15% da receita corrente líquida (R\$ 2,8 bilhões); (ii) manutenção e operação dos partidos políticos (R\$ 509,9 milhões); (iii) defesa nacional (R\$ 845 milhões); (iv) realização do censo demográfico (R\$ 124 milhões); (v) Política Nacional de Recursos Sólidos (R\$ 75 milhões); (vi) promoção do desenvolvimento regional e territorial (R\$ 895,5 milhões); (vii) à construção, à reforma e ao reaparelhamento de aeroportos de interesse regional (R\$ 200 milhões); (viii) preservação e salvaguarda do patrimônio cultural brasileiro (R\$ 50 milhões); (ix) infraestrutura de sistemas de transporte público (R\$ 150 milhões); (x) política nacional de desenvolvimento urbano (R\$ 150 milhões); (xi) *reestruturação de instituições federais de ensino superior e fomento ao desenvolvimento da educação básica* (R\$ 205 milhões); (xii) infraestrutura para esporte educacional, recreativo e de lazer (R\$ 101 milhões) (xiii) infraestrutura logística, social e urbana (R\$ 380,3 milhões); (xiv) geração de eletricidade com a utilização de energias renováveis no âmbito das universidades federais (R\$ 20 milhões); (xv) aumento da qualidade e da produção agropecuária (R\$ 200 milhões); (xvi) infraestrutura e fiscalização das atividades pesqueira e aquícola (R\$ 30 milhões); (xvii) desenvolvimento e promoção do turismo (R\$ 54,9 milhões); (xviii) combate à miséria e às desigualdades sociais (R\$ 85 milhões). (BRASIL, 2016a, grifo nosso)

.....
105 Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO).

A LOA 2017 (Lei nº 13.414/2017), em relação a 2016, contemplou acréscimo de R\$ 8 bilhões (+8,7%) nas dotações iniciais em despesas primárias para o Ministério da Educação e de R\$ 129,7 bilhões (+10,2%) para os demais órgãos do Poder Executivo. Novamente, apesar do crescimento das despesas obrigatórias, R\$ 9,6 bilhões (+15,2%), verifica-se redução nas aplicações em investimentos e custeio, R\$ 1,6 bilhão (-5,4%). O acréscimo de despesas discricionárias nos demais órgãos, R\$ 15,7 bilhões (+15,1%), indica que a área educacional não foi prioritária na alocação de recursos.¹⁰⁶

Emenda constitucional do teto de gastos públicos

As restrições impostas pela Emenda Constitucional nº 95/2016 comprometem, por pelo menos dez anos, a execução das políticas educacionais previstas na Constituição, no Plano Nacional de Educação e no Plano Plurianual.

O novo piso das aplicações em manutenção e desenvolvimento do ensino, previsto em R\$ 52,2 bilhões para 2017, está aquém das despesas atualmente atendidas e das aplicações necessárias para a implantação das políticas educacionais. A excessiva rigidez orçamentária – apenas 8,5% (R\$ 105,3 bilhões) das despesas primárias podiam ser remanejadas no âmbito do Poder Executivo na proposta orçamentária para 2017 – dificulta extremamente a redefinição de prioridades pelo Congresso Nacional.

Apesar das limitações impostas, a educação é a única área, embora de forma implícita e potencial, que pode ser priorizada pelo Novo Regime Fiscal. Dentre as exceções elencadas, somente a complementação de recursos da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)

.....
106 As dotações iniciais em investimentos nos demais órgãos tiveram significativo acréscimo de R\$ 11,2 bilhões (+29,9%), enquanto no MEC o acréscimo foi de apenas R\$ 71,2 milhões (+1,2%).

possui valor mínimo¹⁰⁷ e, assim, pode ser acrescida sem que se submeta ao teto global de gastos. Essa possibilidade ajusta-se à necessidade de modificação do mecanismo de financiamento da educação, identificado no Plano Nacional de Educação, o que pode viabilizar a implantação do Custo Aluno-Qualidade. Assim, atinge-se plenamente o exercício da função redistributiva e supletiva da União em matéria educacional, por automaticamente beneficiar as unidades federadas com menores valores investidos por aluno.

As regras estabelecidas impõem o incremento de recursos de uma área condicionado ao decréscimo de outra. Em um cenário de retomada do crescimento econômico e aumento das receitas públicas, com a exclusão da complementação da União do teto de gastos, a decisão que se vislumbra pode ser a de aumentar recursos para a educação básica ou para a melhoria do resultado primário.

Conclusão

Após um intenso processo de apreciação e aprovação do Plano Nacional de Educação, os exercícios financeiros de 2014 e 2015 representaram expansão dos recursos alocados em educação, com prevalência sobre os demais órgãos do Poder Executivo.

Em 2015, iniciado o segundo mandato do governo Rousseff, o anúncio da construção de uma “pátria educadora”, norteada por uma inovadora política de Estado para educação materializada no PNE 2014-2024, possibilitava novas perspectivas. Em virtude de modificações promovidas pelo Congresso Nacional, o Plano Plurianual 2016-2019 definiu as metas inscritas no Plano Educacional como prioridades da administração pública federal, vin-

.....
107 Estabelece o art. 60 do ADCT que a União complementará os recursos dos fundos sempre que, no Distrito Federal e em cada estado o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. A complementação será de, no mínimo, 10% do total dos recursos que compõem os fundos de cada estado e do Distrito Federal.

do a estabelecer metas intermediárias a serem obtidas no quadriênio em referência. A Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2016 também orientou a elaboração do orçamento, dando prioridade à educação.

Porém, ao longo do ano de 2015, a elaboração da Lei Orçamentária Anual para 2016 teve forte influência do cenário de incertezas econômicas e políticas que o país tem enfrentado. Apesar de o discurso do governo enfatizar a educação como área prioritária, a expansão de gastos não se sustentou em 2016, vindo a redundar no descumprimento das metas previstas no PNE fixadas para o exercício. A crise política culminou com o afastamento da presidente da República e os exercícios de 2015 e 2016 consolidaram um drástico período recessivo.

Em 2016, orientada pela PEC do teto de gastos públicos, a elaboração do orçamento para 2017, encaminhado pelo governo Temer, foi marcada pela omissão em se considerar prioritárias as metas do Plano Nacional de Educação. Como resultado, o Ministério da Educação teve suas aplicações, de natureza discricionária, em investimentos e em custeio reduzidas, em sentido oposto às dos demais órgãos do Poder Executivo.

Apesar dessa realidade, mesmo com a limitação constitucional dos gastos públicos e da omissão da última LDO 2017 na definição de suas prioridades, mantém-se o Plano Nacional de Educação como norteador das políticas educacionais. Prevalece a definição do Plano Plurianual das metas do PNE como prioridades que devem orientar a elaboração e a execução das leis de diretrizes orçamentárias e dos respectivos orçamentos anuais.

Ainda que de forma implícita e potencial, o Novo Regime Fiscal preserva e permite ampliar um dos principais instrumentos constitucionais de redução de desigualdades, a complementação da União ao Fundeb, o que pode viabilizar a implantação do Custo Aluno-Qualidade previsto no Plano Nacional de Educação. A amplitude de utilização dessa

autorização dependerá da conjuntura econômica ou da disposição de governos que efetivamente considerem a educação como prioridade.

Referências

BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. *Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2016 (PL nº 1/2015-CN)*: processo de apreciação do projeto. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/lido/lido2016/lido2016>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

_____. *Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2017 (PL nº 2/2016-CN)*: processo de apreciação do projeto. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/lido/lido2017/lido2017>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

_____. *Projeto de Lei do Plano Plurianual 2016-2019 (PL nº 06/2015-CN)*: processo de apreciação do projeto. Brasília, 2015a. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/ppa/ppa-2016-2019/ppa2016_2019>. Acesso em: 20 jan. 2017.

_____. *Projeto de Lei Orçamentária para 2015 (PL nº 13/2014-CN)*: processo de apreciação do projeto. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/loa/loa-2015>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

_____. *Projeto de Lei Orçamentária para 2016 (PL nº 7/2015-CN)*: processo de apreciação do projeto. Brasília, 2015b. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/loa/loa-2016>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

_____. *Projeto de Lei Orçamentária para 2017 (PL nº 18/2016-CN)*: processo de apreciação do projeto. Brasília, 2016a. Disponível em:

<<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/loa/loa-2017>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

TANNO, Claudio Riyudi. *Adequação das metas constantes do Plano Plurianual 2016-2019 com as metas do Plano Nacional de Educação 2014-2024*. Brasília: Câmara dos Deputados, Conof, 2016. (Nota Técnica; n. 5/2016). Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2016/nt-05-2016-adequacao-das-metas-constantes-do-plano-plurianual-2016-2019-com-as-metas-do-plano-nacional-de-educacao-2014-24>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

_____. *EC N° 95/2016: teto de gastos públicos: questões essenciais para o desenvolvimento da educação*. Brasília: Câmara dos Deputados, Conof, 2017. (Estudo Técnico; n. 1/ 2017). Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2017/et01-2017-teto-de-gastos-publicos-questoes-essenciais-para-o-desenvolvimento-da-educacao>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

_____. *Orçamento da educação: riscos de compressão das despesas não asseguradas pela PEC N° 241/2016*. Brasília: Câmara dos Deputados, Conof, 2016. (Estudo Técnico; n. 22/2016). Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2016/et22-2016-orcamento-da-educacao-riscos-de-compressao-das-despesas-nao-asseguradas-pela-pec-no-241-2016>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

O Plano Nacional de Educação e o diálogo entre as políticas educacionais e culturais

*Alisson Minduri Capuzzo*¹⁰⁸

Introdução

Este artigo tem por objetivo tratar do diálogo entre as políticas educacionais e culturais em curso no país, preocupando-se com questões conceituais.

O texto foi organizado em quatro seções. A primeira traz discussão sobre a forma de enxergar as políticas culturais e a cultura ao longo do tempo, uma vez que a definição de tais conceitos é fundamental para o diálogo proposto. A segunda seção mostra as interseções das áreas nos vigentes Plano Nacional de Educação (aprovado pela Lei nº 13.005/2014) e Plano Nacional de Cultura (aprovado pela Lei nº 12.343/2010), buscando evidenciar a necessidade, imposta pela legislação, de se conciliarem os olhares e os caminhos das políticas educacionais e culturais. Na terceira seção, apresenta-se a situação atual, em termos de ações governamentais, trazendo um programa adotado conjuntamente pelos dois ministérios responsáveis, bem como a discussão do conteúdo de artes na Base Nacional Comum Curricular (BNCC). Por fim, busca-se extrair conclusões sobre caminhos possíveis.

.....
108 Consultor legislativo da Câmara dos Deputados com atuação na área XV (educação, cultura e desporto).

O conceito de cultura e as concepções de políticas culturais

Lia Calabre (2007), citando Eduardo Nivón Bolán, aponta que a política cultural, entendida como uma ação global e organizada, teria surgido no período pós-Segunda Guerra, por volta da década de 1950. Até então, verificar-se-iam relações – tensas ou não – entre os campos político, cultural e artístico, com iniciativas isoladas. A institucionalização da política cultural seria uma característica dos tempos atuais, e um marco internacional foi a criação, em 1959, do Ministério de Assuntos Culturais da França, com ações que se tornariam referência para diversos países ocidentais.

Complementa Calabre que, por muito tempo, a ação do Estado ficou restrita à preservação daquilo que compõe o conjunto dos símbolos formadores da nacionalidade, tais como o patrimônio edificado e as obras artísticas ligadas à cultura erudita (composições, escritos, pinturas, esculturas, etc.). O papel de guardião da memória nacional teria englobado atribuições de manutenção de um conjunto restrito de manifestações artísticas. As expressões populares deveriam ser registradas e resgatadas no âmbito do que poderia ser classificado como folclore nacional.

No início da década de 1960, segundo Rubim (2009), as políticas culturais empreendidas pelo Estado francês e por outros governos europeus passaram a basear suas ações na estratégia de estimular uma aproximação entre a cultura ocidental e as classes populares, por meio de facilitação do acesso ao patrimônio. O objetivo maior dessas políticas – que alguns autores definem como políticas de democratização da cultura – seria assegurar a ampliação da distribuição dos bens culturais entre a população, criando condições de acesso às instituições e aos espaços públicos culturais, o que possibilitaria a formação de maior consciência crítica e estética por parte do público frequentador.

Lacerda (2010) complementa que a chamada política de democratização da cultura estimulou o aumento da frequência a eventos e de equipamentos

culturais (museus, teatros, centro culturais, concertos e recitais), por meio da adoção de uma política de redução de preços ou mesmo de gratuidade de ingressos a esses eventos e práticas. Essa estratégia visaria, sobretudo, a atrair um público maior e mais diversificado, fundamentando-se na crença de que a má distribuição ou a ausência desses espaços, ou até mesmo o elevado valor cobrado por eles, seriam os maiores empecilhos para a democratização do acesso aos bens culturais. Ou seja, a principal razão para o abismo existente entre a cultura erudita e a classe popular seria de origem material e física. Porém, essa hipótese não se confirmou.

O sociólogo francês Pierre Bourdieu realizou estudo que, segundo Isaura Botelho (2001), rebateu essa suposição, mostrando que as *barreiras simbólicas* seriam o fator preponderante, impedindo que novos segmentos da população tivessem acesso à oferta da cultura “clássica”. Paradoxalmente, o resultado das políticas concebidas para democratização da cultura foi o de aprofundar as desigualdades, ao transferir para os mais favorecidos os meios financeiros advindos da isenção de impostos, prejudicando o conjunto da população. No teatro, por exemplo, o rebaixamento de preços, graças às altas subvenções que reduziam o custo das entradas a um quarto do preço real, facilitou o acesso daqueles que, por sua bagagem cultural anterior, já tinham vontade ou necessidade de frequentá-lo. Em outras palavras, não seria a redução de preços ou mesmo a gratuidade completa que viria a alterar as desigualdades culturais. Ao contrário, a política de subvenção as reforçou, uma vez que favoreceu a parte do público que já detinha a informação cultural, as motivações e os meios de cultivá-la.

Ainda segundo Botelho (2001), esse estudo teve papel fundamental na mudança do paradigma, pois hoje a concepção de democratização da cultura tem se ampliado para uma nova concepção, a de democracia cultural. Diferentemente das políticas de democratização da cultura, as políticas de democracia cultural têm por princípio favorecer a expressão de subculturas e fornecer aos excluídos da cultura tradicional ou erudita

os meios de desenvolvimento para eles mesmos cultivarem suas práticas, segundo suas próprias necessidades e exigências. A democracia cultural pressupõe a existência de públicos diversos, que interagem, ressignificam, produzem e dão sentido à cultura cada um a seu próprio modo.

A autora então conclui, em primeiro lugar, que nenhuma política que tivesse como lema a democratização do acesso à cultura poderia produzir resultados sensíveis se fosse considerada isoladamente. O sistema escolar, por exemplo, embora não sendo a única determinante, seria uma ferramenta de construção de capital cultural, abrindo também a porta de alimentação desse capital.

Um segundo aspecto é que uma política de democratização do acesso à cultura – se conseguisse ultrapassar as barreiras impostas pela origem social – teria de ser pensada a longo prazo, no espaço de pelo menos duas ou três gerações, pois a construção de um capital cultural requer tempo para que possa ser acumulado e transmitido e também depende da bagagem cultural herdada dos pais.

Atualmente, ainda segundo Botelho, parece claro que o caminho para a democratização cultural não é induzir a totalidade da população a fazer determinadas coisas, mas sim oferecer a todos – colocando os meios à disposição – a possibilidade de escolher gostar ou não de algumas delas. Esse é o conceito de *democracia cultural*, e ele exige uma mudança de foco fundamental, ou seja, não se trata de colocar a cultura (que cultura?) ao alcance de todos, mas de *fazer com que todos os grupos possam produzir e vivenciar sua própria cultura e/ou a cultura que lhes aprouver*. A tomada de consciência dessa realidade deveria ser uma das bases da elaboração de políticas culturais, pois ela lida com públicos diversificados: o das cidades é diferente do grupo rural, o dos jovens é diferente do grupo dos adultos e assim por diante. Essa diversidade de públicos exige uma pluralidade cultural que ofereça aos indivíduos possibilidades de escolha.

Também primordial na história da construção das políticas culturais e do conceito de cultura é a participação da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco). Segundo Pitombo (2007), a Unesco, criada em 1945 com o objetivo de constituir-se em um sistema permanente de cooperação multilateral para a educação, a ciência e a cultura, é hoje um dos organismos mais importantes do sistema das Nações Unidas. O princípio que lhe deu origem se pautou pelo entendimento de que a consecução da paz não advém apenas de acordos econômicos e políticos, mas também da solidariedade intelectual e moral da humanidade, viabilizada por meio da cooperação das nações nas esferas da educação, da ciência e da cultura.

Se o conceito de cultura enfatizado no Ato Constitutivo da Unesco foi fundamentado numa compreensão mais restrita, identificado com atividades específicas como a proteção de obras de arte, de patrimônio histórico e de propriedade intelectual e cooperação cultural entre intelectuais e artistas dos diversos países, a partir da década de 1950, a ideia de cultura paulatinamente se ampliou e adquiriu conotação política, seja pelo contexto de desmonte dos impérios coloniais, seja pela estreita conexão que foi se estabelecendo com os princípios da Declaração dos Direitos Humanos, promulgada pela ONU em 1948. Desse modo, ainda segundo Pitombo, a cultura passou a ser vista como um direito a ser protegido juridicamente, pois passou a abranger a ideia de identidade e, por extensão, de autonomia de indivíduos e grupos sociais.

A partir dos anos 1970, continua Pitombo, a Unesco deu continuidade e aprofundamento às reformulações que vinham se processando desde a década de 1950 em torno da categoria de cultura. Nesse período, consolidou-se a denominada “virada epistemológica” do conceito de cultura, tendo este assumido definitivamente feições de uma perspectiva antropológica.

Tal rotação conceitual culminou na célebre definição de cultura, cunhada pela Unesco, em 1982, na ocasião da Conferência Mundial sobre Políticas Culturais (Mondiacult), realizada no México. Doravante, a cultura passou a ser concebida como um *conjunto de aspectos distintivos, espirituais e materiais, intelectuais e afetivos que caracterizam uma sociedade ou um grupo social*. Esse conceito engloba, além das artes e das letras, os modos de vida, os direitos fundamentais do ser humano, os sistemas de valores, as tradições e as crenças.

Nessa nova acepção, entendeu-se a cultura como uma espécie de argamassa social, uma verdadeira matriz de valores, que daria sentido à própria existência dos diferentes povos. Por conseguinte, desse conceito emergiu outro: o de diversidade cultural.

Nesse processo, a Unesco, a partir dos anos 70, começou a tecer uma importante narrativa, ao amalgamar a ideia de cultura à de desenvolvimento. Tal entrelaçamento teve por objetivo fornecer argumentos em defesa de modelos de desenvolvimento endógenos e diversificados para os países recém-independentes ou para aqueles acomodados no guarda-chuva geopolítico e econômico denominado terceiro mundo. Nesse sentido, *a cultura representa a dimensão privilegiada para se construir um roteiro alternativo de desenvolvimento*.

O principal argumento a fundamentar o referido amálgama apoiou-se na ideia de que o crescimento dos países não poderia ser avaliado somente por índices econômicos. Desse modo, a noção de desenvolvimento, *pari passu*, começou também a se ampliar, abarcando, além da economia, aspectos de caráter mais imaterial, voltados à melhoria das condições de vida das populações, incluindo-se critérios tais como criatividade, liberdade política, econômica e social, educação e respeito aos direitos humanos.

Ainda segundo Pitombo, a Unesco, nos últimos anos, está cristalizando um discurso que revela as ameaças latentes que a força homogeneizante

da globalização é capaz de portar. O resultado mais ilustrativo dessa preocupação é a proclamação da Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural:

um receituário de princípios de forte teor doutrinário, o foco principal do documento é disseminar internacionalmente uma política de defesa da diversidade cultural em suas mais variadas instâncias: no plano político, ao defender, por exemplo, “políticas que favoreçam a inclusão social e participação de todos os cidadãos”; no plano jurídico, quando reafirma que os direitos culturais são também partes integrantes dos direitos humanos; no plano da produção simbólica, quando advoga a tese, bastante atual, de que os bens e serviços culturais não são meras *commodities* (UNESCO, 2005). (PITOMBO, 2007, p. 135)

Nesse sentido, Calabre (2007) afirma que a diversidade cultural coloca em pauta a questão da democratização cultural. Segundo a autora, um processo contínuo de democratização cultural deve estar baseado em uma visão de cultura como força social de interesse coletivo, que não pode ficar dependente das disposições do mercado. Em uma democracia participativa, a cultura deve ser encarada como expressão de cidadania. Um dos objetivos de um governo comprometido com esta visão deveria ser, então, o da promoção das formas culturais de todos os grupos sociais, segundo as necessidades e desejos de cada um, procurando incentivar a participação popular no processo de criação cultural e promovendo modos de autogestão das iniciativas culturais. A cidadania democrática e cultural contribuiria, segundo esta perspectiva, para a superação de desigualdades e reconhecimento das diferenças reais existentes entre os sujeitos em suas dimensões social e cultural. Ao valorizar as múltiplas práticas e demandas culturais, o Estado permitiria a expressão da diversidade cultural.

Entretanto, é importante ainda ressaltar a preocupação de Botelho (2001) com a ampliação do conceito de cultura em sua concepção antropológica.

Conforme mencionado, na dimensão antropológica, a cultura é produzida por meio da interação social, pela qual são elaborados modos de pensar e sentir. São construídos valores e identidades, manejadas diferenças e estabelecidas rotinas. Dessa forma, cada um ergue à sua volta, em função de condicionamentos de tipo diverso, pequenos mundos de sentido que lhe permitem uma relativa estabilidade. Dito de outra forma, a cultura é tudo o que o ser humano elabora e produz, simbólica e materialmente falando.

Porém, Botelho considera importante a diferenciação de uma *dimensão sociológica da cultura*, a qual não se constitui no plano do cotidiano do indivíduo, mas em âmbito especializado, numa produção cultural elaborada com a intenção explícita de construir determinados sentidos e de alcançar algum tipo de público, por meios específicos de expressão. Para que se realize, essa intenção depende de um conjunto de fatores que propiciem condições de desenvolvimento e de aperfeiçoamento de talentos pessoais e de canais de expressão.

Em contraste com a dimensão antropológica, na perspectiva sociológica de cultura, é mais fácil planejar interferências e buscar resultados relativamente previsíveis. Trata-se de expressão artística em sentido estrito. É nesse espaço que se inscreve tanto a produção de caráter profissional quanto a prática amadorística. Aqui também existe todo um aparato que visa a propiciar o acesso às diversas linguagens – artes plásticas, música, teatro, dança, etc. –, mesmo como prática descompromissada, mas que colabora para a formação de um público produtor e consumidor de bens culturais.

Botelho ainda reitera o quanto as duas dimensões são igualmente importantes e abrangem questões próprias a serem tratadas de forma articulada. É preciso evitar que elas sejam associadas à dicotomia cultura popular *versus* cultura erudita, como se estas fossem polos excludentes e representassem, em si mesmas, opções ideológicas. Questões de democracia e de identidade nacional não se reduzem à defesa do popular entendido como apanágio do valor e da autenticidade. Estão em jogo a

circulação das várias formas de expressão e conhecimento, o uso de linguagens diversificadas e a promoção das formas de cultura que permitam avançar tanto em termos de arte quanto de qualidade de vida. Tal promoção depende de esforço articulado, de aplicação racional de recursos escassos e da ampliação dos parceiros do jogo, para benefício das práticas culturais. Tudo isso exigiria a ação efetiva das várias esferas do Estado na formulação de políticas públicas para a área, sem as quais seria difícil imaginar a contribuição da cultura ao desenvolvimento, notadamente quando este fosse entendido como combate às barreiras de ordens social, simbólica e econômica que marcam uma nação dividida.

Para encerrar esta seção, cabe uma breve análise do financiamento das políticas culturais no Brasil.

O mecanismo de financiamento federal foi desenhado pela Lei Rouanet (Lei nº 8.313/1991), sendo que, atualmente, apenas cerca de 20% dos recursos direcionados à cultura vêm diretamente de um fundo nacional de cultura e aproximadamente 80% são derivados de renúncias fiscais. É recorrente a crítica de que esse modelo transferiu para a iniciativa privada o poder de decisão sobre o que deveria ou não receber recursos públicos incentivados.

Calabre (2007) ressalta que o mecanismo de incentivo fiscal da Lei Rouanet tornou-se um importante instrumento de *marketing* cultural das empresas patrocinadoras. A lei sofreu algumas alterações que acabariam por subverter o projeto inicial de conseguir a parceria da iniciativa privada em investimentos na área da cultura. As alterações ampliaram um mecanismo de exceção, o do abatimento de 100% do capital investido pelo patrocinador. Em síntese, significa que o capital investido pela empresa, que gera um retorno de *marketing*, seria todo constituído por dinheiro público: aquele que normalmente seria pago sob a forma de tributos. O resultado final é o da aplicação de recursos originalmente públicos a partir de uma lógica do investidor do setor privado, acarretando

uma enorme concentração na aplicação destes: um pequeno grupo de produtores e artistas renomados seriam os que mais conseguissem obter patrocínio. Além disso, grande parte desse patrocínio manter-se-ia concentrado nos estados do Rio de Janeiro e São Paulo. As áreas que fornecessem aos seus patrocinadores pouco retorno de *marketing* seriam preteridas, criando também um processo de investimento desigual entre as diversas áreas artístico-culturais, mesmo nos grandes centros urbanos.

Importante então ressaltar que, dessa forma, o incentivo fiscal da Lei Rouanet distanciar-se-ia da concepção de democratização cultural, uma vez que, prioritariamente, promoveria o acesso de público já formado a espetáculos de artistas consagrados.

Planos Nacionais de Educação e de Cultura

O Plano Nacional de Educação (PNE) traz diversas referências a uma desejada aproximação entre as áreas educacional e cultural, sem se preocupar tanto em definir o termo “cultural”, por mais que seja possível entrever a ideia de democratização cultural e a preocupação com a diversidade cultural.

Em seu art. 2º, VII, a promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do país é definida como uma das diretrizes do plano.

O § 1º do art. 8º, por sua vez, estabelece que 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 no PNE, fixando meios que *assegurem a articulação das políticas educacionais com as demais políticas sociais, particularmente as culturais*, e ainda considerem as necessidades específicas das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas, asseguradas a equidade educacional e a diversidade cultural.

Entre as estratégias do plano, são várias as que definem caminhos conjuntos entre as áreas para o cumprimento das metas previstas. Para o ensino fundamental, temos:

2.8) promover a relação das escolas com instituições e movimentos culturais, a fim de garantir a oferta regular de atividades culturais para a livre fruição dos(as) alunos(as) dentro e fora dos espaços escolares, *assegurando ainda que as escolas se tornem polos de criação e difusão cultural*; (grifo nosso)

A meta 3, referente ao ensino médio, assim determina:

3.1) institucionalizar programa nacional de renovação do ensino médio, a fim de incentivar práticas pedagógicas com abordagens interdisciplinares estruturadas pela relação entre teoria e prática, por meio de currículos escolares que organizem, de maneira flexível e diversificada, conteúdos obrigatórios e eletivos *articulados em dimensões como (...) cultura e esporte, garantindo-se a aquisição de equipamentos e laboratórios, a produção de material didático específico, a formação continuada de professores e a articulação com instituições acadêmicas, esportivas e culturais (...)*;

3.4) garantir a *fruição de bens e espaços culturais*, de forma regular, bem como a ampliação da prática desportiva, integrada ao currículo escolar;

(...)

3.10) fomentar programas de educação e de cultura para a população urbana e do campo de jovens, na faixa etária de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos, e de adultos, com qualificação social e profissional para aqueles que estejam fora da escola e com defasagem no fluxo escolar; (grifo nosso)

Já a meta 6, que trata da ampliação da oferta de educação em tempo integral, estabelece como estratégias:

6.1) promover, com o apoio da União, a oferta de educação básica pública em tempo integral, por meio de atividades de acompanhamento pedagógico e multidisciplinares, *inclusive culturais* e esportivas (...);

(...)

6.3) institucionalizar e manter, em regime de colaboração, programa nacional de ampliação e reestruturação das escolas públicas, por meio da *instalação* de quadras poliesportivas, laboratórios, inclusive de informática, *espaços para atividades culturais* (...);

6.4) fomentar a articulação da escola com os diferentes *espaços* educativos, *culturais* e esportivos e *com equipamentos públicos, como centros comunitários, bibliotecas, praças, parques, museus, teatros, cinemas e planetários*;

(...)

6.9) adotar medidas para otimizar o tempo de permanência dos alunos na escola, direcionando a expansão da jornada para o efetivo trabalho escolar, *combinado com atividades* recreativas, esportivas e *culturais*. (grifo nosso)

A meta 7, que busca fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e as modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, traz:

7.18) (...) garantir o acesso dos alunos a espaços para a prática esportiva, *a bens culturais e artísticos* (...);

(...)

7.26) consolidar a educação escolar no campo de populações tradicionais, de populações itinerantes e de comunidades indígenas e quilombolas, respeitando a articulação entre os ambientes escolares e comunitários e garantindo: o desenvolvimento sustentável e preservação da identidade cultural; a participação da comunidade na definição do modelo de organização pedagógica e de gestão das instituições, consideradas as práticas socioculturais e as formas particulares de organização do tempo (...);

7.27) desenvolver currículos e propostas pedagógicas específicas para educação escolar para as escolas do campo e para as comunidades indígenas e quilombolas, *incluindo os conteúdos culturais correspondentes às respectivas comunidades e considerando o fortalecimento das práticas socioculturais* e da língua materna de cada comunidade indígena, produzindo e disponibilizando materiais didáticos específicos, inclusive para os (as) alunos (as) com deficiência;

(...)

7.29) *promover a articulação dos programas da área da educação, de âmbito local e nacional, com os de outras áreas, como saúde, trabalho e emprego, assistência social, esporte e cultura, possibilitando a criação de rede de apoio integral às famílias, como condição para a melhoria da qualidade educacional; (grifo nosso)*

Ainda em relação à meta 9, que pretende elevar a taxa de alfabetização da população, à meta 10, que trata da educação de jovens e adultos, e à meta 11, que traz a necessidade de se expandirem as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, a preocupação com a vinculação entre educação e cultura também está presente nas estratégias 9.12, 10.6 e 11.1.

Por sua vez, o Plano Nacional de Cultura (PNC) trata do diálogo entre políticas nacionais de educação e de cultura com os conceitos antropológico e sociológico de cultura e de democratização cultural e diversidade mais consolidados.

Em seu art. 2º, o PNC estabelece, como um dos seus objetivos, estimular a presença da arte e da cultura no ambiente educacional e, em seu art. 3º, define, como uma das competências do poder público a articulação das políticas públicas de cultura e a organização de redes e consórcios para a sua implantação, de forma integrada com as políticas públicas de educação, comunicação, ciência e tecnologia, direitos humanos, meio ambiente, turismo, planejamento urbano e cidades, desenvolvimento econômico e social, indústria e comércio e relações exteriores.

Entre as estratégias e ações para concretização do PNC, lê-se:

1.10 Promover uma *maior articulação das políticas públicas de cultura com as de outras áreas, como educação (...)*.

(...)

1.10.7 Estabelecer uma *agenda compartilhada de programas, projetos e ações entre os órgãos de cultura e educação municipais, estaduais e federais*, com o objetivo de desenvolver diagnósticos e planos conjuntos de trabalho. Instituir marcos legais e articular as redes de ensino e acesso à cultura.

1.10.8 *Atuar em conjunto com os órgãos de educação no desenvolvimento de atividades que insiram as artes no ensino regular como instrumento e tema de aprendizado*, com a finalidade de estimular o olhar crítico e a expressão artístico-cultural do estudante.

1.10.9 *Realizar programas em parceria com os órgãos de educação para que as escolas atuem também como centros de produção e difusão cultural da comunidade.*

(...)

2.1.2 Criar *políticas de transmissão dos saberes e fazeres das culturas populares e tradicionais*, por meio de mecanismos como o *reconhecimento formal dos mestres populares*, leis específicas, bolsas de auxílio, *integração com o sistema de ensino formal*, criação de instituições públicas de educação e cultura que valorizem esses saberes e fazeres, criação de oficinas e escolas itinerantes, estudos e sistematização de pedagogias e dinamização e circulação dos seus saberes no contexto em que atuam.

(...)

2.3.2 Inserir o *patrimônio cultural na pauta do ensino formal*, apropriando-se dos bens culturais nos processos de formação formal cidadã, estimulando novas vivências e práticas educativas. (...)

2.7.6 Elaborar, em *parceria com os órgãos de educação e ciência e tecnologia e pesquisa*, uma *política de formação de pesquisadores e núcleos de pesquisa sobre as manifestações afro-brasileiras, indígenas e de outros povos e comunidades tradicionais nas instituições de ensino superior.*

(...)

2.7.8 Fomentar, por meio de editais públicos e *parcerias com órgãos de educação, ciência e tecnologia e pesquisa, as atividades de grupos de estudos acadêmicos, experimentais e da sociedade civil que abordem questões relativas à cultura, às artes e à diversidade cultural.* (...)

2.7.16 *Capacitar educadores e agentes multiplicadores para a utilização de instrumentos voltados à formação de uma consciência histórica crítica que incentive a valorização e a preservação do patrimônio material e imaterial.*

(...)

3.1.7 *Promover a integração entre espaços educacionais, esportivos, praças e parques de lazer e culturais, com o objetivo de aprimorar as políticas de formação de público, especialmente na infância e juventude.*

(...)

4.4.11 *Capacitar educadores, bibliotecários e agentes do setor público e da sociedade civil para a atuação como agentes de difusão da leitura, contadores de histórias e mediadores de leitura em escolas, bibliotecas e museus, entre outros equipamentos culturais e espaços comunitários.* (grifo nosso)

Portanto, ficam muito claras, para os próximos anos, baseando-nos nos documentos centrais e fundamentais de planejamento das políticas públicas das áreas, a necessidade, imposta pela legislação, de se conciliarem os olhares e os caminhos das políticas educacionais e culturais, o que, sem dúvida, pode produzir frutos valiosos.

Entretanto, como visto, é fundamental que esteja claro o que atualmente se entende por “cultura” e “políticas culturais”, para que tal confluência, prevista em lei, possa ser corretamente compreendida.

Situação atual da relação entre políticas educacionais e culturais

O uso dos mecanismos de monitoramento do Plano Nacional de Educação, como, por exemplo, os considerados pelo Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e pelo Observatório do PNE do Movimento Todos pela Educação (TPE), tem produzido estatísticas relacionadas às metas do plano.

Entretanto, há que se ressaltar que as relações entre educação e cultura não constituem uma meta específica, não obstante constituírem artigos e diversas estratégias de diferentes metas, o que dificulta o acompanhamento objetivo da evolução das políticas relacionadas a tal inter-relacionamento. Além disso, educação e cultura, na República Federativa do Brasil, são domínios de responsabilidade comum da União, estados e municípios, tornando ainda mais complexa a questão.

Focalizemos o Programa Mais Cultura nas Escolas, promovido pelo Ministério da Cultura (MinC) e pelo Ministério da Educação (MEC), e a questão das artes no currículo da educação básica, como exemplos dessas relações.

Segundo o MinC, em documento de setembro de 2016, intitulado Programa Mais Cultura nas Escolas: Resultados e Perspectivas, a intersecção entre cultura e educação, desde 2011, vinha sendo tratada no âmbito de ambos os ministérios, sendo um marco a publicação do Acordo de Cooperação Técnica MinC/MEC nº 1/2011, do qual foram elaborados os programas Mais Cultura nas Escolas, Pronatec Cultura e Mais Cultura nas Universidades.

O Ministério da Cultura iniciou, ainda em 2015, o processo de criação da Secretaria de Educação e Formação Artística e Cultural (Sefac). A inserção da pauta da formação artística e cultural reconheceu as instituições públicas de ensino como locus de atuação da política cultural, destacando

o seu potencial como centros culturais. Segundo o próprio MinC, a consolidação de uma Política Nacional de Formação Artística e Cultural em rede exige que se integrem as instituições públicas de ensino, as escolas livres de artes, os centros culturais, as praças, os Centros Educacionais Unificados (Ceus), os Pontos de Cultura e as iniciativas livres de formação artística.

Ainda segundo o MinC, como reflexo dos avanços e da crescente complexidade das pautas, foi firmado, em 5 de maio de 2016, o segundo acordo de cooperação técnica MinC/MEC, que objetiva o desenvolvimento de ações conjuntas mediante a instituição do Programa Interação Cultura, Educação e Cidadania, estabelecendo compromissos em torno de infraestrutura, formação, currículo, diálogos entre saberes populares e educação formal, entre outros. Com o segundo acordo, buscou-se ampliar a atuação nos territórios educativos, de modo articulado aos espaços da cidade, desde os já conhecidos e consagrados, até aqueles a se reconhecer, descobrir e/ou criar.

O Programa Mais Cultura nas Escolas (PMCE), por sua vez, promove o encontro das escolas da rede pública com iniciativas culturais diversas, fortalecendo o diálogo entre a educação formal e a diversidade sociocultural brasileira. É uma das ações do Acordo de Cooperação Técnica nº 1/2011 e tem por finalidade fomentar ações que promovam o encontro entre o projeto pedagógico de escolas públicas contempladas no Programa Mais Educação e no Programa Ensino Médio Inovador e as experiências culturais e artísticas em curso nas comunidades locais.

Os projetos inscritos no Mais Cultura nas Escolas são, necessariamente, uma ação coletiva entre as escolas, artistas e/ou entidades culturais que elaboram o Plano de Atividade Cultural da Escola, com o objetivo de aproximar práticas artísticas e culturais do fazer pedagógico das escolas.

O PMCE contempla os seguintes eixos culturais: residência de artistas para pesquisa e experimentação nas escolas; criação, circulação e difusão

da produção artística; promoção cultural e pedagógica em espaços culturais; educação patrimonial: patrimônio material e imaterial, memória, identidade e vínculo social; cultura digital e comunicação; cultura afro-brasileira; culturas indígenas; tradição oral; educação museal.

Foram inscritos no programa 14.071 planos de atividades culturais, dos quais 5.069 foram contemplados, atendendo a distribuição a seguir:

Tabela 1 – Planos de atividades culturais no Mais Cultura nas Escolas

Eixo	Número de projetos inscritos de um total de 14.071	Número de projetos selecionados de um total de 5.069
Criação, circulação e difusão da produção artística	10.070	3.516
Cultura afro-brasileira	3.937	1.433
Promoção cultural e pedagógica de espaços culturais	2.890	1.013
Educação patrimonial	2.386	1.008
Tradição oral	1.685	644
Cultura digital e comunicação	1.580	649
Educação museal	982	369
Residências artísticas, pesquisa e experimentação	777	353
Culturas indígenas	834	327

Fonte: BRASIL, 2016.

Cada projeto contemplado recebeu valores entre R\$ 20 mil e R\$ 22 mil, repassados em duas parcelas, por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), totalizando um montante de R\$ 100 milhões. Os recursos podem ser aplicados em contratação de serviços culturais necessários às atividades artísticas e pedagógicas, aquisição de materiais de consumo, contratação de serviços diversos, locação de transportes, serviços e equipamentos e aquisição de materiais permanentes e equipamentos.

Em números, o PMCE apresenta o seguinte perfil: 5.069 escolas públicas contempladas pelo programa e desenvolvendo projetos culturais com as iniciativas parceiras; 1.293 escolas do campo; 2 milhões de estudantes beneficiados; 1.450 municípios atendidos (26% dos municípios brasileiros); 56% das escolas contempladas com maioria de estudantes beneficiados pelo Programa Bolsa Família.

Com o intuito de fortalecer a construção do PMCE por meio do monitoramento das práticas artísticas e culturais executadas nas escolas e territórios, a Universidade Federal de São Paulo (Unifesp), em parceria com o Ministério da Educação (MEC) e o Ministério da Cultura (MinC), deu início a estudos, pesquisas, conhecimentos tecnológicos e científicos, além de metodologias, produção e divulgação de informações, que se coadunam com os objetivos do programa e geraram, por exemplo, o documento Programa Mais Cultura nas Escolas: Resultados e Perspectivas, que nos serve aqui de referência.

A Unifesp realizou monitoramento por meio de pesquisa qualitativa com amostragem coletada na região Nordeste, por ser a de maior representatividade do PMCE e pela vulnerabilidade social apresentada no território. Do total de escolas da região contempladas pelo PMCE, 79% têm maioria de alunos beneficiados pelo Bolsa Família.

Foram realizadas, também, treze Rodas de Conversa em onze estados, com o intuito de ampliar a participação social no aprimoramento do PMCE. Esses encontros organizados nos territórios tiveram o engajamento dos Comitês Territoriais de Educação Integral e o apoio das Secretarias de Educação, envolvendo gestores escolares, professores, estudantes, artistas e iniciativas culturais parceiras das escolas, pontos de cultura, mestres da cultura popular, pesquisadores e professores vinculados às universidades públicas, coordenadores municipais e estaduais de cultura e educação.

Segundo a pesquisa, ficou evidenciado que o PMCE abriu caminhos para que a escola revisitasse o lugar da cultura na sua prática pedagógica para algo mais que entretenimento e apresentações eventuais e artísticas atreladas às datas comemorativas e culminância de calendários. O programa permitiu vivências culturais incorporadas ao cotidiano da escola, rompendo com a lógica de atividades culturais fragmentadas e desconectadas da vida dos sujeitos; contribuiu para o envolvimento da escola com sua comunidade e com a própria identidade e promoveu o enriquecimento do currículo escolar.

Segundo depoimento da Roda de Conversa DF-2015, o desenvolvimento do Programa Mais Cultura nas Escolas ultrapassou os muros da escola, promoveu o empoderamento e pertencimento dos estudantes em suas comunidades, qualificou o desempenho escolar dos alunos, melhorou a autoestima, autoconfiança e as relações pessoais dentro e fora do estabelecimento de ensino.

Os debates das Rodas de Conversa identificaram que ainda é um desafio integrar saberes populares e comunitários ao cotidiano e ao currículo escolar. Uma indicação é a realização de mapeamento das potencialidades comunitárias no entorno das escolas, a identificação de saberes e fazeres populares e tradicionais, da história e memória e de artistas e mestres, de maneira a reconhecer as múltiplas diversidades e identidades presentes nas comunidades, integrando tais elementos às vivências escolares.

Algumas das principais dificuldades foram explicitadas. No cenário proposto pela educação integral, destacou-se a necessidade de formações específicas para os profissionais que atuarão nas escolas, bem como capacitações focadas em temáticas artísticas e culturais para professores, independentemente de sua área de atuação. Esses processos formativos são fundamentais para uma pedagogia que permita a compreensão da cultura e da arte como aspectos intrínsecos e necessários aos processos de ensino e aprendizagem.

Ainda segundo a pesquisa da Unifesp, também faz parte desse percurso a construção de bases legais que garantam a efetividade e a consolidação de novos sujeitos mediadores dos processos pedagógicos escolares. Valorizar e reconhecer os múltiplos agentes da educação integral ainda figura como um desafio para a consolidação dessa política.

Outra questão atual no âmbito da relação entre políticas educacionais e culturais é a presença de arte no currículo da educação básica. Em 2 de maio de 2016, foi sancionada a Lei nº 13.278/2016, referente ao ensino da arte, que alterou o § 6º do art. 26 da Lei nº 9.394/1996 (LDB), que fixa as diretrizes e bases da educação nacional. O dispositivo amplia a compreensão do conceito de artes, definido na LDB como componente curricular obrigatório da educação básica nacional. Antes, apenas o ensino da música era linguagem obrigatória no âmbito do componente curricular artes. Com a Lei nº 13.278/2016, todas as linguagens das artes antes definidas nos parâmetros curriculares nacionais vigentes tornaram-se obrigatórias: não apenas a música, mas também a dança, as artes visuais e o teatro. A lei concedeu também um prazo de cinco anos para que os sistemas de ensino implantassem as mudanças decorrentes, incluída a necessária e adequada formação dos respectivos professores em número suficiente para atuar nesse campo disciplinar. Tal alteração, sem dúvida, é um avanço no diálogo entre as áreas.

A Medida Provisória nº 746/2016 retirava a obrigatoriedade das artes do currículo do ensino médio, porém, em sua versão aprovada pelo Congresso Nacional e convertida na Lei nº 13.415/2017 foi mantida a obrigatoriedade da inclusão da arte na Base Nacional Comum Curricular (BNCC), para toda a educação básica. Em síntese, a BNCC, que se encontra em sua segunda versão quando da elaboração deste artigo, abrange as quatro linguagens (dança, artes visuais, teatro e música), entendidas como

formas de conhecimento que articulam saberes do corpo, da sensibilidade, da intuição, da razão e da emoção, constituindo um

universo de experiências, de conceitos e de práticas singulares que engendram arranjos, sentidos e acontecimentos, contribuindo para a interação crítica do/a estudante com a complexidade do mundo. (BRASIL, 2016)

Em face da complexidade dos processos criativos na arte, a BNCC define que o ensino e a aprendizagem na educação básica articulam seis dimensões de conhecimento que, de forma indissociável e simultânea, caracterizam a singularidade da experiência artística, sendo elas a criação, a crítica, a estesia, a expressão, a fruição e a reflexão. Não se trata de eixos temáticos ou categorias, mas de linhas maleáveis que se interpenetram, expressando a especificidade da construção do conhecimento de arte na escola.

Considerações finais: caminhos e relações possíveis

Como se demonstrou ao longo deste artigo, os Planos Nacionais de Educação e de Cultura têm o interesse de que esses dois campos se interseccionem, trazendo benefícios mútuos. Porém, o diálogo entre educação e cultura ainda pode ser melhorado com o aprofundamento e a disseminação de questões conceituais pertinentes à área cultural, bem como com o incremento do financiamento e da avaliação de políticas públicas.

A questão conceitual fundamental, especialmente para os gestores da área de educação, é a clareza da definição de cultura e de políticas culturais. Quando o PNE faz referência à cultura, tais gestores não podem mais vislumbrar apenas a melhoria das condições de acesso dos estudantes a espaços públicos culturais, como pensavam os que buscavam a democratização da cultura, mas também vislumbrar especialmente o favorecimento da expressão de subculturas particulares e o fornecimento aos estudantes de meios de desenvolvimento para eles mesmos se cultivarem, segundo suas próprias necessidades e exigências, em conformidade com a ideia de democracia cultural.

Aspecto tão relevante quanto oportuno é a discussão do financiamento dessas políticas conjuntas. Com a perspectiva de ampliação da educação básica para tempo integral, coloca-se a oportunidade de alterar de forma significativa e promissora tanto os processos educativos quanto os culturais. Mas o financiamento pode ser um grande entrave, tendo em vista as restrições orçamentárias impostas pela Emenda Constitucional nº 95/2016, que limita por vinte anos os gastos públicos. A saída pode estar na revisão dos atuais mecanismos de financiamento da área cultural. É imprescindível, desse modo, que os gestores da área educacional, mais bem estabelecida política e organicamente que a cultural, participem de forma ativa na discussão, por exemplo, da reforma da Lei Rouanet (e das leis de incentivo estaduais e municipais que seguem o mesmo modelo), exigência antiga de boa parte dos envolvidos com políticas culturais, especialmente daqueles alinhados com estudos internacionais e nacionais de democracia cultural e de diversidade cultural.

Programas como o Mais Cultura nas Escolas e a presença obrigatória de artes na BNCC parecem se enquadrar no campo coberto pelas concepções de diversidade cultural e de democratização cultural. Solução possível seria, por exemplo, alterar a Lei Rouanet de modo a impor que as empresas investidoras reservem um percentual de seu investimento em projetos culturais integrados a escolas, estabelecendo mecanismos de controle desse investimento semelhantes aos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Essa alteração seria de interesse tanto dos envolvidos com políticas educacionais quanto daqueles envolvidos com as políticas culturais.

É pertinente destacar que, enquanto ao Programa Mais Cultura nas Escolas foram destinados R\$ 100 milhões (quando da elaboração deste artigo, não se sabia ao certo se o programa teria prosseguimento), a Lei Rouanet movimentava, anualmente, em torno de R\$ 1,3 bilhão. Valores significativos são igualmente gastos por estados e municípios com políticas que,

majoritariamente, não se enquadram como de democratização cultural, pois relacionadas, por exemplo, com o pagamento de cachês por participação de artistas renomados em eventos locais.

Ainda em relação ao Programa Mais Cultura nas Escolas, a despeito de sua concepção e realização serem interessantes e coerentes com as ideias progressistas de educação e cultura, talvez caiba uma observação. Libâneo (2010), citando Nóvoa (2009), afirma que um dos grandes perigos dos tempos atuais é uma escola a “duas velocidades”: por um lado, uma escola concebida essencialmente como um centro de acolhimento social, para os pobres, com uma forte retórica de cidadania e participação. Por outro lado, uma escola claramente centrada na aprendizagem e nas tecnologias, destinada a formar os filhos dos ricos. Nesse sentido, é discutível o critério adotado pelo programa de dar prioridade a escolas com maioria de estudantes beneficiados pelo Programa Bolsa Família. Ainda que seja compreensível a escolha, é importante que a relação entre cultura e educação não seja tratada simplesmente como política social, mas sim de forma mais ampla, enquanto campo do saber e de geração de conhecimentos, de estímulo a sensibilidades e a novas formas de construção do conhecimento *para todos*, isto é, direcionada às classes mais e menos favorecidas economicamente. Como afirma Soto Labbé (2011), citando Ginzburg (1999) e Chartier (1992),

observamos un positivo efecto de nueva alfabetización que agregaría capacidades masivas de decodificación de otros lenguajes distintos al discursivo y racional. Ello permitiría cambios perceptuales y en la creatividad de las personas, es decir, en la concepción misma de los mundos posibles).

Com isso, coloca-se ainda um último aspecto: o da avaliação das políticas públicas de educação.

Como a discussão da qualidade da educação é extremamente atual, levando até mesmo ao desenvolvimento de índices matemáticos que ten-

tam quantificar a qualidade – em geral de maneira insatisfatória devido à complexidade do que é educação –, é interessante que se busquem, talvez com o auxílio do campo cultural, novas formas de avaliação educacional.

A pesquisa apresentada sobre o Programa Mais Cultura nas Escolas faz uso de Rodas de Conversa, mecanismo que parece ser interessante, ainda que incipiente, porque amplia um processo de avaliação. Mas talvez seja mesmo de complexidade que as avaliações precisem. Afinal, como avaliar aspectos relacionados à cidadania, identidade, sensibilidade, autoestima e criatividade? Como as avaliações relacionam-se com uma concepção nova de educação que se propõe a abrir e explorar novos universos?

Aqui cabe mais uma vez lembrar que a Unesco, diante da constatação de que o crescimento dos países não poderia ser avaliado somente por variáveis e índices econômicos, ampliou a noção de desenvolvimento, incorporando ao conceito, além da economia, aqueles aspectos de caráter imaterial, voltados à melhoria das condições de vida das populações, incluindo-se aí critérios mais diversos tais como *criatividade*, liberdade política, econômica e social, educação, respeito aos direitos humanos e os conhecidos índices de desenvolvimento humano. Não seria o caso das avaliações educacionais nacionais, particularidades resguardadas, ampliarem-se de maneira semelhante?

Nesse sentido, Soto Labbé (2011), citando Amartya Sen (1997), aponta que

las cuestiones conceptuales relativas a la elaboración de indicadores de medición de capacidades culturales de y para el desarrollo humano, han tenido una base fundamental en el marco analítico establecido en la obra de Amartya Sen y que hoy se encuentra muy validada a escala internacional. Tradicionalmente los economistas han identificado el bienestar de las personas con la felicidad y la satisfacción de los deseos y han establecido la posesión de bienes como el medio principal para alcanzarlas. Amartya Sen ha criticado con agudeza este planteamiento por su subjetividad, en la medida en que el grado de felicidad depende

de características accidentales de la psicología individual. Como alternativa, ha propuesto un enfoque más centrado en los logros personales con respecto a las actividades esenciales o “funciones”, como por ejemplo alimentarse adecuadamente, vivir en sociedad sin avergonzarse de la propia situación en la vida, gozar de seguridad física, etcétera. Hace una clara distinción entre capital humano y capacidad humana: “El primer concepto se concentra en el carácter de agentes [agency] de los seres humanos, que por medio de sus habilidades, conocimientos y esfuerzos, aumentan las posibilidades de producción, y el segundo, se centra en su habilidad para llevar el tipo de vida que consideran valiosa e incrementar sus posibilidades reales de elección”.

Finalmente, como conclusão, pode-se dizer que o diálogo entre as políticas educacionais e culturais tem caminhado, mas poderia ser intensificado com proveito para ambas as partes, especialmente a partir da consolidação conceitual.

Como visto, investir apropriadamente nesse diálogo é uma forma de se investir em criatividade, em novos caminhos, em novas possibilidades, em diferentes formas de enxergar o mundo. Além de ter o relevante mérito de fazer as pazes com nosso passado, com nossa gente, com nossa diversidade, investir no amálgama cultura/educação é também uma maneira de formar cidadãos de pensamento livre, de trabalhar o lado criativo, de preparar a população para lidar com o mundo inimaginável que teremos daqui a cinquenta anos, mas que, para uma sociedade criativa e que estimula e respeita a diversidade, não será problema. Essas são algumas das razões pelas quais as estratégias de aproximação entre educação e cultura, previstas no PNE e no PNC, devem ser cumpridas e desenvolvidas de modo apropriado, lembrando que não há metas quantitativas a atingir. Tal aproximação não pode ser vista apenas como adereço, entretenimento ou ação social. Além de uma educação que incorpore a democratização cultural conferir novos sentidos à vida e desenvolver sentimentos de pertencimento, talvez também possa transformar profundamente os modelos tradicionais e o próprio país.

Referências

BOTELHO, Isaura. Dimensões da cultura e políticas públicas. *São Paulo em Perspectivas*, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 73-83, 2001. Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000200011&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 18 jan. 2017.

BRASIL. Ministério da Cultura. *Programa Mais Cultura nas Escolas: resultados e perspectivas*. Brasília: MinC, 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. *Base Nacional Comum Curricular: proposta preliminar*. 2a. versão. Brasília: MEC, 2016a.

CALABRE, Lia. Políticas culturais no Brasil: balanço e perspectivas. In: ENCONTRO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES EM CULTURA (ENECULT), 3., 2007, Salvador. [*Trabalhos apresentados...*]. Salvador: Faculdade de Comunicação/UFBa, 2007.

LACERDA, Alice Pires de. *Democratização da cultura X democracia cultural: os pontos de cultura enquanto política cultural de formação de público*. 2010. Disponível em: <www.culturadigital.br/politicaculturalcasaderuibarbosa/files/2010/09/02-ALICE-PIRES-DE-LACERDA.1.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2016.

LIBÂNEO, José Carlos. A escola brasileira em face de um dualismo perverso: escola do conhecimento para os ricos, escola do acolhimento social para os pobres. In: ENCONTRO DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO DA ANPED-CENTRO OESTE, 10., 2010, Uberlândia-MG. [*Trabalhos apresentados...*]. Uberlândia: UFU, 2010.

PITOMBO, Mariella. Entre o universal & o heterogêneo: uma leitura do conceito de cultura na Unesco. In: NUSSBAUMER, Gisele (org.). *Teorias & políticas da cultura: visões multidisciplinares*. Salvador: Edufba, 2007. (Coleção Cult). p. 115-138.

SOTO LABBÉ, María Paulina. La revolución de lo bello: capacidades culturales para el desarrollo. *Rev. Observatorio Cultural*, n. 19, p. 44-58, 2011. Disponível em: <www.observatoriocultural.gob.cl/revista/5-articulo4/19-la-revolucion-de-lo-bello-capacidades-culturales-para-el-desarrollo/>. Acesso em: 17 nov. 2016.

RUBIM, A. Políticas culturais e novos desafios. *Matrizes*, São Paulo, v. 2, n. 2, out. 2009. Disponível em: <www.matrizes.usp.br/ojs/index.php/matrizes/article/view/18>. Acesso em: 10 jan. 2017.

O esporte no Plano Nacional de Educação

*Gabriel Gervásio Neto*¹⁰⁹

Introdução

Este artigo pretende analisar a forma pela qual o esporte está inserido na Lei nº 13.005/2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE), com vigência de dez anos.

O PNE estrutura-se em torno de vinte metas, todas com indicadores objetivos – temporais ou quantitativos. Para a viabilização de seu cumprimento, cada uma delas desdobra-se em estratégias (de 4 a 36, conforme a complexidade das metas) que possibilitam monitoramentos parciais ao longo do decênio.

O esporte não é objeto principal de nenhuma meta do PNE, compondo apenas as estratégias de cinco das vinte metas: as de número 2, 3, 6, 7 e 9, relativas, respectivamente: à universalização do ensino fundamental; ao ensino médio; à educação em tempo integral; à qualidade da educação básica; e ao incremento da taxa de alfabetização.

A ausência de indicadores objetivos para o esporte – em razão da inexistência de meta própria e do fato de suas estratégias não apresentarem prazos ou prescrições quantitativas – dificulta o acompanhamento efetivo do cumprimento de suas diretrizes nesses dois anos de vigência do PNE.

.....
109 Consultor legislativo da Câmara dos Deputados com atuação na área XV (educação, cultura e desporto).

Nesse contexto, seriam necessárias pesquisas qualitativas e investigações *in loco* por amostragem em estabelecimentos escolares para se determinar o nível de execução do Plano Nacional de Educação no âmbito esportivo. Além de extrapolar os objetivos deste artigo, a elaboração desses estudos poderia não apresentar resultados conclusivos, dada a implementação gradativa e geograficamente heterogênea do PNE pelos sistemas de ensino, tendo em vista a autonomia dos entes federativos.

Considerando essas limitações, adotou-se abordagem que privilegia reflexão crítica acerca da própria concepção de esporte pretendida pelo plano. A escolha de tal perspectiva analítica justifica-se na medida em que se reconhece que, por trás de cada uma das vinte metas e das respectivas estratégias do PNE, diversos interesses e correntes doutrinárias participaram do processo decisório e determinaram a concepção de esporte em cada tópico do plano.

O Plano Nacional de Educação, de iniciativa do Poder Executivo, foi intensamente discutido e modificado no Legislativo, influenciado por uma miríade de atores que conformam o campo educacional e que interagiram, de maneira efetiva e contínua, com os parlamentares.

Os sistemas de ensino disponibilizam a seus estudantes esporte educacional, esporte de “participação” ou uma mera reprodução do esporte de rendimento? Este debate não é recente, mas se mantém atual, especialmente nas ocasiões de construção de inovações legislativas e de elaboração, acompanhamento e avaliação de planos abrangentes, como o PNE.

Além desta abordagem, o artigo também discorre sobre a infraestrutura esportiva dos estabelecimentos públicos de ensino – elemento fundamental para o pleno desenvolvimento do desporto educacional –, com base em dados estatísticos do Ministério da Educação.

O texto foi organizado em cinco seções. A primeira traz breve histórico sobre a escolarização do esporte e sua constitucionalização em 1988. A segunda discute as inconsistências do conceito de desporto educacional, à luz da legislação federal. A terceira seção trata da infraestrutura esportiva dos estabelecimentos públicos de ensino. Em seguida, são analisadas as estratégias do PNE voltadas ao esporte. A última seção apresenta as considerações finais e sugestões para o prosseguimento das necessárias discussões conceituais acerca do desporto educacional.

Considerações gerais sobre as origens do desporto educacional

A escolarização do esporte não é processo recente. No Brasil, a partir da década de 1920, e especialmente da década de 1930, o tema já se constituía objeto de estudo e gerava acirradas polêmicas entre os educadores nacionais:

Parece pertinente anunciar que o esporte adentra as prescrições escolares a partir de um duplo movimento. Por um lado, como prática social já disseminada, precisaria ser orientado e pedagogizado (disciplinado) no sentido de oferecer às novas gerações possibilidades educativas. Por outro lado, considerado como prática moderna, contribuiria para impregnar a experiência escolar de sentidos e significados modernizadores, capazes de contribuir para a superação do que era considerado rústico, atrasado, não moderno. (LINHALES, 2009, p. 73)

Inicialmente, o esporte foi questionado como conteúdo e método de ensino. Porém, a partir de sua consolidação nos estabelecimentos escolares nas décadas seguintes, as críticas mudaram de enfoque. Passou-se a apontar a ausência de caráter pedagógico do esporte praticado na escola e sua instrumentalização orientada exclusivamente a formar a base do esporte de rendimento, visando apenas à revelação de talentos.

Por que o esporte foi escolarizado? (...) diria que vários foram os interesses que pressionaram neste sentido, entre eles os interesses do próprio sistema esportivo com o objetivo de socializar consumidores e produzir futuros e potenciais atletas. Aliado do sistema esportivo, na maioria dos casos, foram os Estados, o poder público, que se colocou como tarefa intervir no sentido de que a nação, o estado ou o município fosse bem representado nas disputas esportivas nos diferentes níveis. Para o sistema esportivo interessava que a escola, ao incorporar o esporte, o fizesse de maneira a desenvolvê-lo numa forma mais próxima possível de como ele acontece no próprio sistema esportivo. (BRACHT, 2000, p. 18-19)

O debate sobre o direito ao esporte e sobre aquilo que atualmente se entende por desporto educacional ganha ênfase a partir da segunda metade do século XX:

Philip Noel-Baker foi o signatário do Manifesto do Esporte (CIEPs, 1968). Ele, como presidente do Conseil Internationale d'Éducation Physique et Sport, percebendo a exacerbação das práticas esportivas (na época entendidas apenas na perspectiva do rendimento) e com base nos Jogos Olímpicos de Tóquio (1964), *emitiu esse documento, no qual, pela primeira vez, era descrito que existia um esporte de rendimento (de alto nível), um esporte do homem comum e um esporte na escola.* (TUBINO, 2010, p. 73, grifo nosso)

O marco institucional dessa nova compreensão de esporte ocorre em 1978, com a Carta Internacional da Educação Física e do Esporte da Unesco. Nesse documento, prevaleceu a perspectiva de esporte como direito de todos, rompendo com o entendimento então vigente de que tal manifestação corporal era direcionada somente aos considerados aptos à prática do esporte de rendimento.

Essa formulação inovadora acerca do fenômeno esportivo e a redefinição do papel do Estado no fomento ao esporte referenciaram a elaboração do texto da Constituição Federal de 1988, a qual, pela primeira vez na história brasileira, apresentou seção própria para o desporto. O art. 217

estabelece que “é dever do Estado fomentar práticas esportivas formais e não formais como direito de cada um”. O esporte torna-se componente indispensável ao pleno exercício da cidadania.

O inciso II do referido dispositivo constitucional, acertadamente e em consonância com as mais modernas concepções esportivas da época, determina a destinação prioritária de recursos públicos para a promoção do desporto educacional.

(In)definição conceitual do desporto educacional

Na legislação infraconstitucional, disposições sobre o desporto educacional estão previstas na Lei nº 9.394/1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional (LDB), e na Lei nº 9.615/1998, que institui as normas gerais sobre o desporto (conhecida como Lei Pelé).

A LDB, em seu art. 27, obriga que os conteúdos curriculares da educação básica observem a “promoção do desporto educacional e o apoio às práticas desportivas não formais”. A Lei Pelé estipula, em seu art. 3º, as três manifestações pelas quais o desporto pode ser reconhecido: desporto educacional; desporto de participação; e desporto de rendimento.

Diferentemente da LDB, que não conceitua o desporto educacional, o art. 3º, I, da Lei nº 9.615/1998 define-o como aquele

praticado nos sistemas de ensino e em formas assistemáticas de educação, evitando-se a seletividade, a hipercompetitividade de seus praticantes, com a finalidade de alcançar o desenvolvimento integral do indivíduo e a sua formação para o exercício da cidadania e a prática do lazer.

O art. 3º, § 1º, do Decreto nº 7.984/2013, que regulamenta a Lei Pelé, estabelece que o desporto educacional pode constituir-se em:

I – esporte educacional, ou esporte formação, com atividades em estabelecimentos escolares e não escolares, referenciado em princípios socioeducativos como inclusão, participação, cooperação, promoção à saúde, coeducação e responsabilidade; e

II – esporte escolar, praticado pelos estudantes com talento esportivo no ambiente escolar, visando à formação cidadã, referenciado nos princípios do desenvolvimento esportivo e do desenvolvimento do espírito esportivo, podendo contribuir para ampliar as potencialidades para a prática do esporte de rendimento e promoção da saúde.

Por fim, a Lei nº 13.155/2015¹¹⁰ alterou o art. 3º da Lei Pelé para introduzir a quarta manifestação esportiva, o “desporto de formação”, além das três originariamente previstas (educacional, participação e rendimento). O desporto de formação é definido como aquele

caracterizado pelo fomento e aquisição inicial dos conhecimentos desportivos que garantam competência técnica na intervenção desportiva, com o objetivo de promover o aperfeiçoamento qualitativo e quantitativo da prática desportiva em termos recreativos, competitivos ou de alta competição.

Essa nova manifestação desportiva estava vinculada à criação de loteria por cota fixa, a qual financiaria projetos de iniciação esportiva, propiciando recursos suplementares às categorias de base dos clubes profissionais. Tal loteria foi vetada pela Presidência da República, mas seu embasamento teórico – o desporto de formação – mantido.

.....
110 Estabelece princípios e práticas de responsabilidade fiscal e financeira e de gestão transparente e democrática para entidades desportivas profissionais de futebol.

Figura 1 – Manifestações desportivas e suas espécies, conforme a Lei nº 9.615/1998 e o Decreto nº 7.984/2013

Manifestações esportivas	Espécies
<ul style="list-style-type: none"> ✦ Desporto educacional 	<ul style="list-style-type: none"> { esporte educacional ou esporte formação esporte escolar
<ul style="list-style-type: none"> ✦ Desporto de formação 	
<ul style="list-style-type: none"> ✦ Desporto de rendimento 	<ul style="list-style-type: none"> { profissional não profissional
<ul style="list-style-type: none"> ✦ Desporto de participação 	

Elaboração do autor.

Considerando as recentes definições do Decreto nº 7.984/2013 e da Lei nº 13.155/2015, ainda há poucos estudos dedicados a esclarecer o conceito de desporto educacional com base na atual legislação. A princípio, essas disposições normativas parecem ter “embolado ainda mais o meio de campo”, especialmente por três aspectos:

- I. Os termos “esporte” e “desporto” têm sido utilizados como sinônimos.¹¹¹ O Decreto nº 7.984/2013 determina que o *gênero desporto educacional* constitui-se em *duas espécies*: o *esporte educacional* (ou esporte formação); e o esporte escolar. Sem adentrar no mérito de seu conteúdo, o esporte educacional

.....
 111 Não se ignoram os relevantes debates etimológicos acerca dos dois vocábulos. Pretende-se apenas ressaltar que “esporte” e “desporto” vêm sendo utilizados de maneira intercambiável, com crescente preferência pelo primeiro termo. Como elemento ilustrativo, embora a chamada Lei Pelé preveja que caberá ao Ministério do *Esporte* propor o Plano Nacional do *Desporto*, esse órgão está finalizando a elaboração do Plano Nacional do *Esporte*. Outros exemplos dessa intercambialidade vocabular: Ministério do *Esporte*; Justiça *Desportiva*; a Lei nº 9.615/1998 institui as normas gerais do *desporto*; Comissão do *Esporte* da Câmara dos Deputados; e Comissão de Educação, Cultura e *Esporte* do Senado Federal.

não poderia representar espécie de desporto educacional, por serem termos equivalentes.

- II. A definição de desporto educacional preconiza que se deva evitar a “seletividade e a hipercompetitividade de seus praticantes”. Todavia, uma de suas espécies – o esporte escolar – é definida como aquela praticada por estudantes com *talento esportivo*. Parece evidente a contradição conceitual, pois a aferição de habilidades esportivas e a descoberta de talentos pressupõem seletividade.
- III. Desde a instituição da quarta manifestação esportiva (desporto de formação), em 2015, as inconsistências do referido decreto foram agravadas, pois este considera que o “esporte formação” está compreendido no desporto educacional (figura 1). Se o desporto de formação foi alçado ao mesmo patamar do próprio desporto educacional – uma das manifestações desportivas –, ele logicamente não deveria permanecer como espécie do educacional.

Ao inserirmos a educação física no debate, essa sobreposição de conceitos pode gerar dúvidas adicionais em relação à correta classificação do esporte enquanto conteúdo daquela disciplina, ao lado dos jogos e brincadeiras, lutas, ginásticas, práticas corporais de aventura, entre outros.

Para demonstrar ao leitor a complexidade conceitual, sugere-se um rápido desafio a partir de três exemplos: a) convênio entre escola pública e clube de vôlei para que alguns de seus estudantes do ensino médio, selecionados pelo clube, tenham aulas dessa modalidade no contraturno escolar; b) competição de atletismo entre estudantes do mesmo estado organizada por instituição privada; c) prática recreativa de futebol realizada por estudantes de diversas escolas, em determinado estabelecimento escolar, durante finais de semana.

Em qual manifestação esportiva cada um desses três eventos seria classificado: educacional, participação, rendimento ou formação? Caso fossem considerados desporto educacional, eles seriam esporte escolar ou esporte educacional (esporte formação)?

A definição precisa de desporto educacional não responde unicamente a propósitos semânticos ou acadêmicos. Trata-se de questão fundamental para a distribuição de recursos públicos, na medida em que a Constituição Federal determina a destinação prioritária de verbas para essa manifestação esportiva.

Atualmente, há explícito descumprimento constitucional nesse quesito. Relatório do Tribunal de Contas da União (TCU) de 2015 indica a expressiva prevalência na alocação de verbas públicas para o desporto de rendimento:

415. O sistema brasileiro funciona no sentido inverso, a despeito do que dispõe o inciso II do artigo 217 da Constituição Federal, segundo o qual, a destinação de recursos públicos deve promover de forma prioritária o desporto educacional, e, somente em casos específicos, o esporte de alto rendimento.

416. O contexto atual evidencia que o Estado tornou-se o grande financiador do esporte de rendimento, enquanto o desporto educacional não vem recebendo o mesmo investimento. Em consulta ao Siafi, na data de 18/5/2015, apurou-se que, no período de 2010 a 2014, foi liquidado montante da ordem de R\$ 500 milhões no desporto educacional, evidenciando um descompasso na destinação dos recursos públicos.

422. Sobre o financiamento do *esporte de rendimento*, considerado o escopo desta fiscalização, verificou-se a aplicação de valores da ordem de R\$ 7,7 bilhões, no período de 2010 a 2014, com previsão de mais R\$ 4,92 bilhões no período 2015-2016. (...). (BRASIL, 2014, p. 91, grifo nosso)

É preciso reconhecer que, no período apurado pelo referido relatório do TCU (2010-2014), o Brasil sediou ou estava se preparando para sediar os principais eventos esportivos do mundo: Copa das Confederações FIFA de 2013; Copa do Mundo FIFA de 2014; e Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016. De todas as maneiras, não parece justificável que o desporto de rendimento tenha recebido montante quinze vezes maior do que aquele destinado ao desporto educacional, considerando – mais uma vez – a prioridade constitucional.

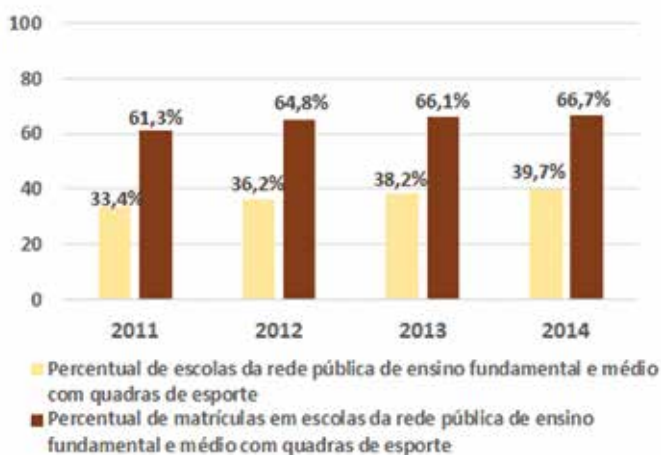
A infraestrutura esportiva no Plano Nacional de Educação

O esporte aparece em dez estratégias do Plano Nacional de Educação, com diversas nomenclaturas: “prática esportiva”, “atividade esportiva”, “esportes” e “desporto educacional”. Dessas dez estratégias, três referem-se aos espaços destinados ao esporte – dentro e fora dos estabelecimentos de ensino –, objeto desta seção.

Em relação às estratégias correspondentes à meta de número 6, duas delas dispõem sobre o oferecimento de infraestrutura esportiva aos estudantes, por meio dos seguintes mecanismos: a ampliação de quadras poliesportivas nos estabelecimentos de ensino e a articulação da escola com os espaços públicos voltados à prática de atividades físicas. A meta de número 7, concernente à qualidade da educação básica, apresenta objetivo similar – “garantir o acesso dos alunos a espaços para a prática esportiva” (estratégia 7.18).

No que se refere às quadras de esportes, dados do Ministério da Educação (MEC) apresentam a seguinte evolução para as escolas pertencentes à rede pública de ensino fundamental e médio até o ano de 2014 (últimos dados disponíveis):

Gráfico 1 – Percentual de escolas da rede pública de ensino fundamental e médio com quadras de esporte e percentual de matrículas nessas escolas – 2011-2014



Fonte: Ministério da Educação.
Elaboração do autor.

Nota-se que pouco mais de um terço dos estabelecimentos de ensino fundamental e de ensino médio públicos contam com quadra esportiva, embora cerca de dois terços de seus estudantes tenham acesso a tais instalações. Em números absolutos, ainda há mais de 10 milhões de alunos sem acesso à infraestrutura esportiva adequada, realidade que representa imenso desafio para a concretização do desporto educacional.

A Lei Orçamentária Anual (LOA – Lei nº 13.414/2017) prevê a implantação e a adequação de 1.400 estruturas esportivas escolares para 2017. Pelo gráfico 1, conclui-se que 60,3% dos estabelecimentos escolares analisados, o que corresponde a aproximadamente 80.000 unidades, não dispõem de quadras poliesportivas.

Seria necessário, portanto, mais de meio século para que todas as escolas da rede pública de ensino fundamental e médio possuíssem tais

estruturas esportivas, mantido o parâmetro de construção desses equipamentos, previsto na LOA 2017, para os anos seguintes.

Tendo em vista o cenário de insuficiência de instalações esportivas nas escolas de ensino fundamental e médio, justifica-se a preocupação constante na estratégia 6.4 do PNE:

fomentar a articulação da escola com os diferentes espaços educativos, culturais e esportivos e com equipamentos públicos, como centros comunitários, bibliotecas, praças, parques, museus, teatros, cinemas e planetários.

Assim como em diversos indicadores brasileiros, as disparidades regionais também estão presentes na estrutura esportiva dos estabelecimentos de ensino. Em 2014, apenas 13,7% das escolas públicas do ensino fundamental da região Nordeste possuíam quadras esportivas, enquanto no Sudeste e no Sul esses percentuais eram de 61,7% e 67,7%, respectivamente.

Cabe destacar que o Censo Escolar do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) não traz informações qualitativas a respeito dessas infraestruturas esportivas, como estado de conservação, percentual de quadras cobertas e adequação dos materiais esportivos existentes nas escolas.

A concepção de esporte no Plano Nacional de Educação

Esta seção objetiva promover reflexão acerca das estratégias do PNE voltadas ao desporto educacional, com ênfase na análise da concepção de esporte, conforme as manifestações desportivas previstas na Lei nº 9.615/1998.

Em relação à meta 2 do PNE – universalização do ensino fundamental –, a estratégia 2.13 dispõe sobre a promoção de

atividades de desenvolvimento e estímulo a habilidades esportivas nas escolas, interligadas a um plano de disseminação do desporto educacional e de desenvolvimento esportivo nacional. (grifo nosso)

Trata-se da única passagem do plano com a denominação prevista na Constituição Federal “desporto educacional”, fato que indica a escassa preocupação conferida à padronização dos termos utilizados nessa área, ao longo do PNE.

Diferentemente de outras estratégias do PNE, nas quais estão estabelecidos prazos e responsáveis, a estratégia 2.13 não prevê atribuição expressa para definir o órgão que ficará a cargo da elaboração dos planos de “desenvolvimento esportivo” e de “disseminação do desporto educacional”, nem limites temporais para sua consecução. Ademais, observa-se que, ao determinar o “estímulo a habilidades esportivas”, o legislador parece priorizar o desporto de rendimento.

A estratégia 3.1, que se insere na meta correspondente ao ensino médio, prevê a institucionalização de

programa nacional de renovação do ensino médio, a fim de incentivar práticas pedagógicas com abordagens interdisciplinares estruturadas pela relação entre teoria e prática, por meio de currículos escolares que organizem, de maneira flexível e diversificada, conteúdos obrigatórios e eletivos articulados em dimensões como ciência, trabalho, linguagens, tecnologia, cultura e esporte (...). (grifo nosso)

Parece haver perfeita harmonia entre essa estratégia e a essência do desporto educacional. Embora se reitere a necessidade de estudos posteriores apontando o nível de consonância entre teoria e prática, nesse ponto, a concepção do PNE para o esporte parece estar imbuída de clara intencionalidade pedagógica.

Ainda sobre essa etapa da educação básica, é importante mencionar a recente polêmica acerca da obrigatoriedade da educação física no ensino médio discutida na Medida Provisória nº 746/2016,¹¹² convertida na Lei nº 13.415/2017.¹¹³ O debate foi revelador de como o esporte, um dos conteúdos da disciplina de educação física, é constantemente questionado como proposta educativa.

A meta de número 6 preconiza o oferecimento de “educação em tempo integral em, no mínimo, 50% das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% dos (as) alunos (as) da educação básica”. Das nove estratégias previstas para essa meta, quatro fazem referência ao esporte, o que a torna a mais relevante para a apreciação do assunto.

Em uma dessas estratégias, nota-se claramente perspectiva de esporte descompromissada em relação aos objetivos pedagógicos da escola. A estratégia 6.9 dispõe que se devam adotar “medidas para otimizar o tempo de permanência dos alunos na escola, direcionando a *expansão da jornada para o efetivo trabalho escolar, combinado com atividades recreativas, esportivas e culturais*” (grifo nosso).

Há a categórica desvinculação entre “efetivo trabalho escolar” e as atividades esportivas, culturais e recreativas. Por essa ótica, o esporte certamente estaria mais próximo das manifestações relacionadas ao desporto de participação ou mesmo ao desporto de rendimento.

112 Institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, altera a Lei nº 9.394/1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e a Lei nº 11.494/2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, e dá outras providências.

113 Altera as Leis nº 9.394/1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 11.494/2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452/1943, e o Decreto-Lei nº 236/1967; revoga a Lei nº 11.161/2005; e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral.

Por fim, a estratégia 9.12, contida na meta de número 9, que dispõe acerca do incremento da taxa de alfabetização, orienta a

considerar, nas políticas públicas de jovens e adultos, as necessidades dos idosos, com vistas à promoção de políticas de erradicação do analfabetismo, ao acesso a tecnologias educacionais e atividades recreativas, culturais e esportivas, à implementação de programas de valorização e compartilhamento dos conhecimentos e experiência dos idosos (...). (grifo nosso)

Pelo público-alvo a que se destina, tal estratégia aproxima-se do desporto de participação e é voltada precipuamente à promoção da saúde e do convívio social dos idosos.

Considerações finais

No que se refere à infraestrutura esportiva dos estabelecimentos de ensino, o Plano Nacional de Educação visa a garantir o acesso dos alunos à prática de esportes, por meio da instalação de quadras poliesportivas e da melhoria das estruturas existentes, bem como pela articulação da escola com os equipamentos e espaços públicos que propiciem a vivência esportiva.

Nesse sentido, o PNE carece de estratégia específica relacionada aos percentuais tanto de escolas com quadras de esporte quanto de alunos matriculados em escolas com quadras de esporte que se almeja alcançar em 2024, o que direcionaria esforços práticos para o cumprimento de tais propósitos.

Outra estratégia que poderia ser pensada para o futuro é a da obrigatoriedade de inclusão de quadras poliesportivas cobertas nos projetos de construção de novos estabelecimentos públicos de ensino fundamental e de ensino médio, matéria já prevista em projetos de lei em trâmite no

Congresso Nacional.¹¹⁴ Há diversas cidades brasileiras com condições climáticas que praticamente inviabilizam o desporto educacional em quadras descobertas durante grande parte do ano letivo.

Além disso, é necessário que se repense o uso de outros espaços pedagógicos da escola para a prática esportiva, pois, conforme estimado neste artigo, a implantação de quadras poliesportivas em todos os estabelecimentos escolares da rede pública tardaria mais de cinquenta anos, seguindo o ritmo estabelecido na LOA 2017 para essa rubrica.

Tradicionalmente, as análises sobre infraestrutura para a prática de esporte nos sistemas de ensino limitam-se à existência de quadras poliesportivas. O próprio Censo Escolar do Inep levanta somente essa informação. No entanto, o mau estado de conservação dessas quadras e a insuficiência de material esportivo no ambiente escolar são obstáculos significativos que dificultam a efetiva prática do desporto educacional.

Assim, programas de manutenção dessas quadras e de aquisição de materiais esportivos deveriam estar contemplados em outras estratégias do PNE ou em ações governamentais. Com vistas ao aprimoramento do diagnóstico acerca da infraestrutura esportiva, é fundamental que o mencionado Censo Escolar contemple outros tópicos de análise relacionados ao esporte, como: quadras poliesportivas cobertas e descobertas e seu estado de conservação; outros espaços pedagógicos utilizados para o desporto educacional; e adequação dos acessórios para tais atividades.

O Plano Nacional de Educação 2014-2024, tal como o anterior (2001-2011), ainda apresenta concepção polissêmica de esporte, ora fazendo referência a atividades esportivas que se aproximam do desporto de par-

114 Tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 5.344/2009, de autoria do Senado Federal, por iniciativa da senadora Fátima Cleide, o qual obriga “as escolas públicas e privadas de educação básica a comprovar a existência de áreas cobertas destinadas à prática de educação física, esportes e recreação”. Essa proposição tem como apensados os Projetos de Lei nºs 5.384/2009, 6.272/2009, 7.331/2010, 1.006/2011 e 1.158/2011. Em junho de 2017, as proposições aguardavam a designação de relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

ticipação ou do desporto de rendimento, ora articulando-o aos objetivos educacionais dos estabelecimentos escolares.

Há que se reconhecer, porém, que a indefinição conceitual que permeia a concepção de esporte presente no PNE é consequência da falta de consenso em relação ao conteúdo do desporto educacional entre os atores que tratam do tema, tanto os vinculados à educação quanto os vinculados ao esporte. O plano apenas reflete a pouca fluidez desse diálogo.

Em razão das limitações de espaço e de escopo deste trabalho, não se pretende propor definição precisa para o desporto educacional. *No entanto, parece haver duas alternativas conceituais quando se trata de esporte articulado aos sistemas de ensino:*

- I. Desporto educacional entendido como a totalidade das práticas esportivas desenvolvidas na escola, independentemente de sua manifestação predominante (participação ou rendimento, conforme a Lei nº 9.615/1998), de sua realização no turno ou no contraturno escolar, e de tais práticas se organizarem em atividades curriculares ou extracurriculares. Nessa concepção mais abrangente, todos os exemplos apresentados na seção 2 seriam considerados desporto educacional.
- II. Desporto educacional entendido apenas como aquele diretamente vinculado ao projeto político-pedagógico dos estabelecimentos de ensino. Nessa concepção mais restritiva, os mesmos exemplos da seção 2 seriam classificados como desporto de rendimento e desporto de participação.

É possível questionar se um dos exemplos dados – convênio entre escola pública e clube de vôlei para que estudantes, selecionados pelo clube, tenham aulas da modalidade no contraturno escolar – se enquadraria como desporto de formação.

Entendo que o desporto de formação, da forma pela qual foi conceituado na Lei nº 13.155/2015, não constitui exatamente uma quarta manifestação desportiva, mas sim espécie do desporto de rendimento, por privilegiar as categorias de base dos clubes e a revelação de atletas profissionais.

Quando o PNE, em uma de suas estratégias para o ensino médio já analisadas, prevê a institucionalização de “(...) práticas pedagógicas com abordagens interdisciplinares estruturadas pela relação entre teoria e prática, por meio de currículos escolares que organizem (...) conteúdos obrigatórios e eletivos articulados em dimensões como (...) esporte”, indubitavelmente, remete à essência do desporto educacional, seja em perspectiva mais abrangente ou mais restritiva.

No entanto, quando regula o ensino em tempo integral e menciona a necessidade de “expansão da jornada para o efetivo trabalho escolar, combinado com atividades recreativas, esportivas e culturais”, o plano carece da assertividade do excerto anterior. Se fosse adotado conceito mais restritivo, tal estratégia estaria mais próxima do desporto de participação ou do desporto de rendimento do que propriamente do conteúdo do desporto educacional.

A mesma dúvida persiste na estratégia para o ensino fundamental, também já analisada, de “estímulo a habilidades esportivas nas escolas”. Novamente, adotando critério mais restritivo, apresenta-se diretriz que estaria mais próxima ao desporto de rendimento do que ao cerne do desporto educacional.

O plano, portanto, transita entre as diversas interpretações possíveis do desporto educacional sem definir linha predominante. É inegável que o desporto de participação e o desporto de rendimento praticado por estudantes em estabelecimentos escolares propiciam diversos benefícios.

Entre eles, destacam-se a criação do gosto pelo esporte e a aquisição e manutenção de hábitos de vida mais saudáveis por crianças e adolescen-

tes, o que contribui para a redução do sedentarismo, o qual afeta 45,9% da população brasileira entre 14 e 75 anos, segundo o Diagnóstico do Esporte (Diesporte), elaborado pelo Ministério do Esporte.

A prática desportiva também representa poderosa ferramenta de inclusão social e de atratividade escolar para os estudantes e se coaduna com a intenção de se incrementar a oferta de educação em tempo integral. Abordagens recentes ressaltam outros benefícios:

Propostas e programas têm buscado sustentação para suas premissas no progresso das pesquisas em neurociência que sugerem impactos positivos da atividade física nas funções cognitivas e no desempenho escolar. (CADERNO..., 2016, p. 31)

No entanto, o desporto de participação e o de rendimento, se adequadamente incorporados aos objetivos educacionais dos estabelecimentos de ensino – a essência do desporto educacional –, oferecem múltiplas oportunidades pedagógicas e contribuem para o desenvolvimento integral e a formação para o exercício da cidadania dos estudantes. Ademais, permitem, por meio de apropriado direcionamento pedagógico, o aprendizado de valores sociais relevantes, como o espírito de equipe, a perseverança, a superação pessoal e coletiva, a compreensão e a tolerância mútua entre competidores, a disciplina, o cooperativismo e o respeito às regras.

Promover a alfabetização esportiva vai muito além da aprendizagem de destrezas; o exercício da plena cidadania (...) no plano do esporte exige o desenvolvimento de competências que vão além dessas habilidades e que abranjam também a capacidade de situar histórica e socialmente essa prática humana, de perceber e analisar os valores que a orientam, os benefícios e os prejuízos de uma ou outra forma da prática esportiva. *Portanto, o esporte escolar só faz sentido se for pedagogizado, ou seja, submetido aos códigos da escola.* Em termos mais concretos, isso significa que não basta, para a realização da função da escola, que o esporte seja aprendido e praticado nos seus espaços, é preciso também que o esporte escolar

instrumentalize o indivíduo a compreender o fenômeno esportivo. (BRACHT, 2003, p. 97-98, grifo nosso)

Insiste-se, por fim, na necessidade de promoção de debates sobre o conteúdo do desporto educacional. Neste artigo, apresentou-se somente uma definição “abrangente” e outra “restritiva” sobre a matéria. Existiria um meio-termo? A vinculação direta do ensino de esporte ao projeto político-pedagógico das escolas é elemento necessário para a caracterização do desporto educacional?

A LDB discrimina exaustivamente os itens que são e os que não são considerados despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino, em seus arts. 70 e 71. Caberia definição semelhante sobre aquilo que é considerado desporto educacional, tendo em vista a priorização de recursos públicos? A seletividade de estudantes descaracterizaria o desporto educacional? Competições interescolares de diferentes modalidades poderiam ser classificadas como desporto educacional ou seriam apenas desporto de rendimento praticado por alunos?

O desafio de pensar o conceito do desporto educacional e a política pública adequada à sua implementação exige esforço compartilhado entre setores da sociedade civil, academia e atores políticos. Vale relembrar que esse tipo de desporto ainda não encontra definição precisa no marco legal e normativo da educação.

Um Plano Nacional de Educação mais assertivo no tocante ao esporte passa, necessariamente, pela rediscussão do conceito de desporto educacional, a qual direcionará o tipo de esporte que os sistemas de ensino oferecerão aos estudantes. Na ausência desse indispensável debate, o esporte permanecerá desprovido de uniformidade conceitual não apenas neste PNE, mas em todas as políticas públicas que vierem a ser formuladas sobre o tema.

Referências

BETTI, Mauro. *Educação física escolar: ensino e pesquisa – ação*. Ijuí: Unijuí, 2013.

BRACHT, Valter. Esporte na escola e esporte de rendimento. *Movimento*, Porto Alegre-RS, v. 6, n. 12, p. 14-24, 2000. Disponível em: <<http://www.seer.ufrgs.br/index.php/Movimento/article/view/2504/1148>>. Acesso em: 15 maio 2017.

_____; ALMEIDA, Felipe Q. A política de esporte escolar no Brasil: a pseudovalorização da educação física. *Revista Brasileira de Ciências do Esporte*, Campinas, v. 24, n. 3, p. 87-101, 2003. Disponível em: <http://escolar.universoef.com.br/container/gerenciador_de_arquivos/arquivos/91/a-politica-de-esporte-escolar-no-brasil.pdf>. Acesso em: 15 maio 2017.

BRASIL. [Constituição, 1988]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: 1988 Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: fev. 2017.

_____. Decreto nº 7.984, de 8 de abril de 2013. Brasília: 2013 Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7984.htm>. Acesso em: fev. 2017.

_____. Lei nº 9.394, 20 de dezembro de 1996. Lei de diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em: fev. 2017.

_____. Lei nº 9.615, 24 de março de 1998. Institui normas gerais sobre desporto e dá outras providências. Brasília: 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9615consol.htm>. Acesso em: fev. 2017.

_____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Plano Nacional de Educação. Brasília, DF: 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>. Acesso em: fev. 2017.

_____. Lei nº 13.414, de 10 de janeiro de 2017. Lei Orçamentária Anual. Brasília: 2017. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/loa/loa-2017>>. Acesso em: fev. 2017.

_____. Medida Provisória nº 746, de 22 de setembro de 2016. Institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e a Lei nº 11.494 de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, e dá outras providências. Brasília: 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/MP/MP746.htm>. Acesso em: fev. 2017.

BRASIL. Ministério do Esporte. *Diagnóstico Nacional do Esporte: Diesporte*), 2013. Brasília: 2015. Disponível em: <<http://www.esporte.gov.br/diesporte/>>. Acesso em: fev. 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório de levantamento de auditoria TC-021.654/2014-0*. Brasília, DF: 2014. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/egestao/ObterDocumentoSisdoc?codArqCatalogado=9120982>>. Acesso em: 15 maio 2017.

CADERNO de desenvolvimento humano sobre escolas ativas no Brasil. Brasília: PNUD; Inep, 2016. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/dam/brazil/docs/IDH/undp-br-caderno-escolas-ativas-2016.pdf?download>>. Acesso em: 15 maio 2017.

CARTA Internacional da Educação Física e do Esporte da Unesco. Brasília: Unesco, 2013. <<http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002164/216489POR.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2017.

CASTELLANI FILHO, lino. *Educação física no Brasil: a história que não se conta*. Campinas: Papirus, 1988.

EDUCAÇÃO física e esporte escolar: da formação à competição. Brasília: Câmara dos Deputados/Ed. Câmara, 2010. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/4925/educacao_fisica_esporte.pdf?sequence=1>. Acesso em: 15 maio 2017.

GOMES, Ana Valeska Amaral; BRITTO, Tatiana Feitosa (orgs.). *Plano Nacional de Educação: construção e perspectivas*. Brasília: Câmara dos Deputados, Ed. Câmara; Senado Federal, SEEP, 2015.

INEP. Sinopses Estatísticas da Educação Básica. Brasília: 2015. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas>>. Acesso em: fev. 2017.

LINHALES, Meily Assbú. *A escola e o esporte: uma história de práticas culturais*. São Paulo: Cortez, 2009.

MATIAS, Wagner Barbosa; ATHAYDE, Pedro Fernando; MASCARENHAS, Fernando (orgs.). *Políticas de esporte nos anos Lula e Dilma*. Brasília: Thesaurus, 2015.

SOUZA, Maristela da Silva. *Esporte escolar: possibilidade superadora no plano da cultura corporal*. São Paulo: Ícone, 2009.

TANI, Go et al. (org.). *Educação física escolar: fundamentos de uma abordagem desenvolvimentista*. São Paulo: Edusp, 2014.

TUBINO, Manoel José Gomes. *Estudos brasileiros sobre o esporte: ênfase no esporte-educação*. Maringá: Eduem, 2010.

VAGO, Tarcísio Mauro. O “esporte na escola” e o “esporte da escola”: da negação radical para uma relação de tensão permanente, um diálogo com Valter Bracht. In: *Movimento*, Porto Alegre-RS, ano 3, n. 5, p. 4-17, 1996. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/Movimento/article/view/2228/936>>. Acesso em: 15 maio 2017.

ANEXOS

Quadro 1 – PNE 2014-2024 – Prazos intermediários por ordem temporal

Prazo	Dispositivo	Objeto
2014	Art. 6º, <i>caput</i> e § 2º	Realização da Conae.
2015	Art. 8º, <i>caput</i>	Elaboração dos planos de educação de estados, municípios e DF.
	Art. 10	Elaboração/aprovação do PPA 2016-2019.
	Estratégia 1.4	Estabelecimento de normas, procedimentos e prazos para definição de mecanismos de consulta pública da demanda das famílias por creches.
	Meta 7	Desempenho de alunos no Ideb.
	Meta 9	Elevação da taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais para 93,5%.
	Meta 15	Política nacional de formação dos profissionais da educação, em regime de colaboração entre os entes federados, assegurado que todos os professores da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.
	Estratégia 15.11	Implantação de política nacional de formação continuada para os profissionais da educação de outros segmentos que não os do magistério, construída em regime de colaboração entre os entes federados.
	Estratégia 17.1	Fórum permanente, com representação de União, estados, municípios, DF e trabalhadores da educação, para acompanhamento da atualização progressiva do valor do piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.
Estratégia 20.11	Aprovação da Lei de Responsabilidade Educacional.	

Prazo	Dispositivo	Objeto
2016	Art. 5º, § 2º	Publicação de estudos pelo Inep para aferir a evolução das metas, com informações organizadas por ente federado e consolidadas em âmbito nacional.
	Art. 9º, <i>caput</i>	Aprovação de leis específicas disciplinando a gestão democrática da educação pública nos estados, DF e municípios.
	Art. 13	Estabelecimento do Sistema Nacional de Educação em lei específica.
	Meta 1	Universalização da pré-escola para as crianças de 4 e 5 anos.
	Estratégia 1.6	Implantação da avaliação da educação infantil, a ser realizada a cada dois anos, com base em parâmetros nacionais de qualidade.
	Estratégia 2.1	Elaboração pelo MEC, em articulação e colaboração com os entes federados e precedida por consulta pública nacional e posterior encaminhamento ao CNE, de proposta de direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento para os alunos do ensino fundamental.
	Meta 3	Universalização do atendimento escolar para a população de 15 a 17 anos (com taxa líquida de 85% no ensino médio até 2024).
	Estratégia 3.2	Elaboração pelo MEC, em articulação e colaboração com os entes federados e precedida por consulta pública nacional e posterior encaminhamento ao CNE, de proposta de direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento para os alunos do ensino médio.
	Meta 4	Universalização do acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado para a população de 4 a 17 anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação (não há definição de prazo específico no PNE, mas deve ser observado o ano de 2016 definido pela Emenda Constitucional nº 59 para a “universalização da educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade”.
	Estratégia 4.14	Definição de indicadores de qualidade e de política de avaliação e supervisão para o funcionamento de instituições públicas e privadas que prestam atendimento a alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação.
Estratégia 7.21	Estabelecimento de parâmetros mínimos de qualidade dos serviços da educação básica, a serem utilizados como referência para infraestrutura das escolas, recursos pedagógicos, entre outros insumos relevantes, bem como instrumento para adoção de medidas para a melhoria da qualidade do ensino. A responsabilidade é da União, em regime de colaboração com os entes federados.	

Prazo	Dispositivo	Objeto
2016	Estratégia 12.19	Reestruturação dos procedimentos adotados na área de avaliação, regulação e supervisão, em relação aos processos de autorização de cursos e instituições, de reconhecimento ou renovação de reconhecimento de cursos superiores e de credenciamento ou recredenciamento de instituições, no âmbito do sistema federal de ensino.
	Meta 18	Existência de planos de carreira para os profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de carreira dos profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional.
	Estratégia 18.1	Estruturação das redes públicas de educação básica de modo que 90%, no mínimo, dos respectivos profissionais do magistério e 50%, no mínimo, dos respectivos profissionais da educação não docentes sejam ocupantes de cargos de provimento efetivo e estejam em exercício nas redes escolares a que se encontrem vinculados.
	Estratégia 18.3	Realização de prova nacional para subsidiar os estados, o Distrito Federal e os municípios, mediante adesão, na realização de concursos públicos de admissão de profissionais do magistério da educação básica pública. A iniciativa é do Ministério da Educação, a cada dois anos, a partir do segundo ano de vigência do PNE.
	Estratégia 18.5	Realização anual do censo dos profissionais da educação básica de outros segmentos que não os do magistério (a partir do segundo ano de vigência do PNE). A iniciativa é do Ministério da Educação, em regime de colaboração.
	Meta 19	Garantia de condições para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.
	Estratégia 20.6	Implantação do 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.
	Estratégia 20.9	Regulamentação, por lei complementar, do parágrafo único do art. 23 e do art. 211 da Constituição Federal – regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, em matéria educacional.

Prazo	Dispositivo	Objeto
2017	Meta 7	Desempenho de alunos no Ideb.
	Estratégia 20.8	Definição do CAQ, a ser continuamente ajustado, com base em metodologia formulada pelo Ministério da Educação, e acompanhado pelo Fórum Nacional de Educação, pelo Conselho Nacional de Educação e pelas Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e de Educação, Cultura e Esportes do Senado Federal.
2018	Art. 5º, § 2º	Estudos do Inep para aferição da evolução das metas.
	Art 5º, § 3º	Avaliação da meta progressiva de investimento público em educação, que poderá ser ampliada por lei para atender às necessidades financeiras para o cumprimento das demais metas.
	Art. 6º, caput e § 2º	Realização da Conae.
	Estratégia 1.6	Avaliação da educação infantil, com base em parâmetros nacionais de qualidade.
	Estratégia 7.11	Desempenho de alunos no Pisa.
	Estratégia 18.3	Realização de prova nacional para subsidiar os estados, o Distrito Federal e os municípios, mediante adesão, na realização de concursos públicos de admissão de profissionais do magistério da educação básica pública. A iniciativa é do Ministério da Educação.
2019	Art. 10	Elaboração/aprovação do PPA 2020-2023.
	Meta 7	Desempenho de alunos no Ideb.
	Estratégia 7.2	Pelo menos 70% dos alunos do ensino fundamental e do ensino médio deverão alcançar o nível suficiente de aprendizado em relação aos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento de seu ano de estudo, e 50%, pelo menos, o nível desejável.
	Estratégia 7.15	Universalização do acesso à rede mundial de computadores em banda larga de alta velocidade.
	Estratégia 13.8	Melhoria dos resultados de aprendizagem, de modo que, em cinco anos, pelo menos 60% dos estudantes apresentem desempenho positivo igual ou superior a 60% no Enade, em cada área de formação profissional.
	Meta 20	Ampliação do investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do PIB do país.

Prazo	Dispositivo	Objeto
2020	Art. 5º, § 2º	Estudos do Inep para aferição da evolução das metas.
	Estratégia 1.6	Avaliação da educação infantil, com base em parâmetros nacionais de qualidade.
	Estratégia 13.8	Elevação da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais nas universidades públicas, de modo a atingir 90% e, nas instituições privadas, 75%, em 2020.
	Meta 17	Equiparação do rendimento médio dos profissionais do magistério das redes públicas de educação básica ao rendimento médio dos demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência do PNE.
	Estratégia 18.3	Realização de prova nacional para subsidiar os estados, o Distrito Federal e os municípios, mediante adesão, na realização de concursos públicos de admissão de profissionais do magistério da educação básica pública. A iniciativa é do Ministério da Educação.
2021	Meta 7	Desempenho de alunos no Ideb.
2022	Art. 5º, § 2º	Estudos do Inep para aferição da evolução das metas.
	Art. 6º, <i>caput</i> e § 2º	Realização da Conae.
	Art. 12	Encaminhamento ao Congresso Nacional de projeto de lei referente ao PNE a vigorar no período subsequente (até o final do primeiro semestre do nono ano de vigência do plano).
	Estratégia 1.6	Avaliação da educação infantil, com base em parâmetros nacionais de qualidade.
	Estratégia 18.3	Realização de prova nacional para subsidiar os estados, o Distrito Federal e os municípios, mediante adesão, na realização de concursos públicos de admissão de profissionais do magistério da educação básica pública. A iniciativa é do Ministério da Educação.
2023	---	---
2024	Todas as metas e estratégias	Níveis, modalidades, acesso, qualidade, avaliação, equidade, valorização dos profissionais, gestão democrática, financiamento.

Prazo	Dispositivo	Objeto
Anual	Estratégia 1.16	Realização e publicação de levantamento da demanda manifesta por educação infantil em creches e pré-escolas, como forma de planejar e verificar o atendimento. A iniciativa é do Distrito Federal e dos municípios, com a colaboração da União e dos estados.
	Estratégia 18.5 (a partir de 2016)	Realização anual do censo dos profissionais da educação básica de outros segmentos que não os do magistério (a partir do segundo ano de vigência do PNE). A iniciativa é do Ministério da Educação, em regime de colaboração.
Bienal	Estratégia 1.6	Implantação da avaliação da educação infantil, a ser realizada a cada dois anos, com base em parâmetros nacionais de qualidade.
	Estratégia 7.10	Acompanhamento e divulgação dos resultados pedagógicos dos indicadores do sistema nacional de avaliação da educação básica e do Ideb, relativos às escolas, às redes públicas de educação básica e aos sistemas de ensino da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, assegurando a contextualização desses resultados, com relação a indicadores sociais relevantes, como os de nível socioeconômico das famílias dos alunos, e a transparência e o acesso público às informações técnicas de concepção e operação do sistema de avaliação.
A cada dois anos com início em 2016	Estratégia 18.3	Realização de prova nacional para subsidiar os estados, o Distrito Federal e os municípios, mediante adesão, na realização de concursos públicos de admissão de profissionais do magistério da educação básica pública. A iniciativa é do Ministério da Educação, a cada dois anos, a partir do segundo ano de vigência do PNE.
Periódico	Estratégia 1.3	Realização, em regime de colaboração, de levantamento da demanda por creche, como forma de planejar a oferta e verificar o atendimento da demanda manifesta.

Prazo	Dispositivo	Objeto
Gradual	Estratégia 11.11	Elevar gradualmente a taxa de conclusão média dos cursos técnicos de nível médio na Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica para 90% e elevar, nos cursos presenciais, a relação de alunos por professor para 20.
	Estratégia 11.12	Elevar gradualmente o investimento em programas de assistência estudantil e mecanismos de mobilidade acadêmica, visando a garantir as condições necessárias à permanência dos estudantes e à conclusão dos cursos técnicos de nível médio.
	Estratégia 12.3	Elevar gradualmente a taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais nas universidades públicas para 90%, ofertar, no mínimo, um terço das vagas em cursos noturnos e elevar a relação de estudantes por professor para 18, mediante estratégias de aproveitamento de créditos e inovações acadêmicas que valorizem a aquisição de competências de nível superior.
	Estratégia 13.8	Elevar gradualmente a taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais nas universidades públicas, de modo a atingir 90% e, nas instituições privadas, 75%, em 2020, e fomentar a melhoria dos resultados de aprendizagem, de modo que, em cinco anos, pelo menos 60% dos estudantes apresentem desempenho positivo igual ou superior a 60% no Enade e, no último ano de vigência, pelo menos 75% dos estudantes obtenham desempenho positivo igual ou superior a 75% nesse exame, em cada área de formação profissional.
	Meta 14	Elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação <i>stricto sensu</i> , de modo a atingir a titulação anual de sessenta mil mestres e vinte e cinco mil doutores.
	Estratégia 17.3	Implementar, no âmbito da União, estados, DF e municípios, planos de carreira para profissionais do magistério das redes públicas de educação básica, observados os critérios estabelecidos na Lei nº 11.738/2008, com implantação gradual do cumprimento da jornada de trabalho em um único estabelecimento escolar.

Fonte: PNE.

Elaboração: Paulo de Sena Martins e Ana Valeska Amaral Gomes.

- (1) O art. 3º estabelece um comando geral para o PNE: as metas serão cumpridas no prazo de vigência do plano, desde que não haja prazo inferior definido para metas e estratégias específicas.
- (2) O art. 7º, § 5º, determina a criação de uma instância permanente de negociação e cooperação entre União, estados, Distrito Federal e municípios, sem mencionar prazos para essa iniciativa. Não obstante, as estratégias 2.2 e 3.3 remetem a essa instância permanente a tarefa de pactuar a implantação dos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento que configurarão a base nacional comum curricular – e que devem ser elaborados e encaminhados ao CNE até o segundo ano de vigência do plano (2016), nos termos das estratégias 2.1 e 3.2.
- (3) Na redação dada à meta 4, que trata da universalização do acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado para a população de 4 a 17 anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, não há definição de prazo

específico, mas deve ser observado o ano de 2016, definido pela Emenda Constitucional nº 59 para a “universalização da educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade”.

- (4) Em relação ao cumprimento da estratégia 4.1, cumpre lembrar que o Fundeb estará em vigor até 2020.
- (5) Os PPAs dos municípios devem ser elaborados e aprovados segundo o calendário de seu ciclo orçamentário, isto é, elaborados no primeiro ano do mandato do prefeito para vigorar, por quatro anos, a partir do segundo ano do mandato.
- (6) Como o PNE foi sancionado em 25 de junho de 2014, os comandos referentes aos anos decorridos que não determinam a data são assumidos como finalizando em 25 de junho de cada ano. Dessa forma, o prazo referente, por exemplo, ao quinto ano de vigência do PNE esgota-se em junho de 2019, e assim por diante.
- (7) Além da universalização do atendimento escolar para a população de 15 a 17 anos até 2016, a meta 3 determina a elevação da taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85%, a ser alcançada até o final de vigência do PNE.
- (8) No PNE, o investimento público a que se refere a meta 20 é definido no art. 5º, § 4º, para englobar os recursos aplicados na forma do art. 212 da Constituição Federal e do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como os recursos aplicados nos programas de expansão da educação profissional e superior, inclusive na forma de incentivo e isenção fiscal, as bolsas de estudos concedidas no Brasil e no exterior, os subsídios concedidos em programas de financiamento estudantil e o financiamento de creches, pré-escolas e de educação especial na forma do art. 213 da CF/1988.

Quadro 2 – Dispositivos do PNE com prazo de cumprimento em 2015 – Posição em abril de 2017

Dispositivo	Conteúdo	Situação
Art. 7º, § 5º (1)	Criação de instância permanente de negociação federativa.	Portaria MEC nº 619/2015 instituiu a Instância Permanente de Negociação Federativa no Ministério da Educação. Alterada pela Portaria MEC nº 1.547/2016. <i>Cumprida a criação formal. Não se estabeleceu, contudo, rotina de reuniões.</i>
Art. 8º, <i>caput</i>	Elaboração dos planos de educação de estados, municípios e DF.	Em 5/6/2017, havia 25 entes da esfera estadual/distrital com lei sancionada, 1 com documento base elaborado (RJ) e 1 com PL enviado à assembleia (MG). Entre os municípios, há 5.555 com lei sancionada, 1 com documento-base elaborado, 1 com consulta pública realizada, 2 com projeto de lei elaborado, 10 com PL enviado ao legislativo e 1 com lei aprovada. <i>Parcialmente cumprida.</i>
Art. 10	Elaboração/aprovação do PPA 2016-2019, formulado de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do PNE.	O projeto de PPA enviado ao Congresso Nacional, na forma do PL nº 6/2015-CN, foi convertido na Lei nº 13.249/2016, que dispõe: Art. 3º São prioridades da administração pública federal para o período 2016-2019: I – as metas inscritas no Plano Nacional de Educação; [...] Art. 4º Para o período 2016-2019, o PPA terá como diretrizes: [...] IV – o estímulo e a valorização da educação, ciência, tecnologia e inovação e competitividade. <i>Cumprida.</i>
Estratégia 1.4	Estabelecimento de normas, procedimentos e prazos para definição de mecanismos de consulta pública da demanda das famílias por creches.	Não houve definição. <i>Não cumprida.</i>

Meta 7	Desempenho de alunos no Ideb.	<p>Os anos iniciais do ensino fundamental (1º ao 5º ano) foram a etapa de destaque. A meta prevista era de 5,2, e o resultado alcançado foi de 5,5.</p> <p>Para os anos finais do ensino fundamental (6º ao 9º ano), a meta era de 4,7. O resultado alcançado foi de 4,5. Apesar de não ter alcançado a meta, o número representa um aumento de 0,3 se comparado ao Ideb de 2013.</p> <p>No ensino médio, o resultado não apresentou evolução em relação ao último Ideb. A meta era de 4,3, e o resultado foi 3,7.</p> <p><i>Meta alcançada e superada para os anos iniciais do ensino fundamental. Meta não atingida para os anos finais do ensino fundamental e ensino médio.</i></p>
Meta 9	Elevação da taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais para 93,5%.	<p>O último dado disponível, da PNAD 2015, indica o patamar de 92%. A PNAD 2014 registrava 91,7, e a PNAD 2013, 91,5 %.</p> <p><i>A meta intermediária não foi alcançada.</i></p>
Meta 15	Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação, em regime de colaboração entre os entes federados, assegurara que todos os professores da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.	<p>Resolução CNE/CP nº 1/2015 institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores Indígenas em cursos de Educação Superior e de Ensino Médio e dá outras providências.</p> <p>Resolução CNE/CP nº 2/2015 define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior (cursos de licenciatura, de formação pedagógica para graduados e de segunda licenciatura) e para a formação continuada.</p> <p>Portaria MEC nº 620/2015 previu consulta pública para apresentação de sugestões ao texto a qual serviu de base para redação do decreto que instituiu a Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica.</p> <p>Decreto nº 8.752/2016 dispõe sobre a Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica.</p> <p><i>Cumprimento da meta encaminhado. Cumprimento efetivo ainda depende de articulação com as redes públicas de ensino.</i></p>

Est. 15.11	Implantação de política nacional de formação continuada para os profissionais da educação de outros segmentos que não os do magistério, construída em regime de colaboração entre os entes federados.	<p>Portaria MEC nº 620/2015 propôs consulta pública para apresentação de sugestões ao texto a qual serviria de base para redação do decreto que instituiu a Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica. Abrange, até mesmo, os segmentos não docentes.</p> <p>Decreto nº 8.752/2016 dispõe sobre a Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica.</p> <p>Há oferta, pela Rede e-Tec Brasil, de cursos técnicos, no âmbito do Profucionário (instituído pelo Decreto nº 7.415/2010).</p> <p><i>Cumprimento da estratégia encaminhado.</i> <i>Cumprimento efetivo ainda depende de articulação com as redes públicas de ensino.</i></p>
Estratégia 17.1	Fórum Permanente, com representação de União, estados, municípios, DF e trabalhadores da educação, para acompanhamento da atualização progressiva do valor do Piso Salarial Nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.	<p>Portaria MEC nº 618/2015 dispõe sobre o Fórum Permanente para acompanhamento da atualização progressiva do valor do Piso Salarial Nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.</p> <p>Foi editada a Portaria nº 1/2017, da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase) do MEC, com a nova composição desse Fórum.</p> <p><i>Cumprida.</i></p>
Estratégia 20.6	Implementação, em dois anos, do 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 Custo Aluno-Qualidade (CAQ).	<p>Portaria MEC nº 459/2015 constitui grupo de trabalho para elaborar estudos sobre a implementação do Custo Aluno-Qualidade (CAQ), como parâmetro para o financiamento da educação básica.</p> <p>O prazo expirou em 2016. O resultado do grupo de trabalho foi divulgado em 2016, sem que tenha havido consenso em torno de uma proposta. A Portaria MEC nº 142/2016, que institui a Comissão Interinstitucional para Implementação do CAQi-CAQ, tinha o prazo de um ano (março de 2017) para definição da metodologia de implementação.</p> <p><i>Estratégia não alcançada.</i></p>

Estratégia 20.11	Aprovação da Lei de Responsabilidade Educacional (prazo de um ano).	<p>Criada Comissão Especial (PL nº 7.420/2006 – Lei de Responsabilidade Educacional – LRE) em 16/3/2015, e constituída em 17 de junho do mesmo ano. Foi presidida pela deputada Maria Gorete Pereira, sendo relator o Deputado Bacelar, que apresentou parecer em 29/10/2015. Após oito versões com ajustes, foi apresentada a complementação de voto, com o substitutivo final, em janeiro de 2016. Ainda não votado. Mesmo se aprovado na comissão especial e no plenário da Câmara, ainda cumprirá tramitação no Senado Federal.</p> <p><i>Cumprimento da estratégia encaminhado. Não cumprido o prazo.</i></p>
------------------	---	--

Fonte: PNE.

(1) O art. 7º, § 5º, não tem prazo de cumprimento definido na Lei nº 13.005/2014.

Quadro 3 – Dispositivos do PNE com prazo de cumprimento em 2016 – Posição em abril de 2017

Dispositivo	Conteúdo	Situação
Art. 5º, § 2º	Publicação de estudos pelo Inep para aferir a evolução das metas, com informações organizadas por ente federado e consolidadas em âmbito nacional.	O Inep publicou, em 2016, o <i>Relatório do primeiro ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014-2016</i> .
Art. 9º, caput	Aprovação de leis específicas disciplinando a gestão democrática da educação pública nos estados, no DF e nos municípios.	Há leis aprovadas antes do PNE, como é o caso do Rio Grande do Sul (2012) e depois do PNE, como ocorreu no Acre (2016). O acompanhamento deve ser feito junto às assembleias legislativas e aos governos de cada estado. <i>Em andamento, com ritmos distintos.</i>
Art. 13	Estabelecimento do Sistema Nacional de Educação em lei específica.	Na Comissão de Educação da CD, tramitam os PLPs nºs 15/2011 e 413/2014. <i>Não alcançado.</i>
Meta 1	Universalização da pré-escola para as crianças de 4 e 5 anos.	Segundo o relatório de monitoramento do Inep 2014-2016, o percentual das crianças de 4 e 5 anos que frequentavam a escola no Brasil atingiu 89,6% em 2014, último ano da série histórica analisada. Entre 2004 e 2014, o indicador apresentou trajetória ascendente, verificando-se um crescimento continuado, em âmbito nacional, da capacidade de atendimento. <i>Meta não alcançada.</i>
Estratégia 1.6	Implantação da avaliação da educação infantil, a ser realizada a cada dois anos, com base em parâmetros nacionais de qualidade.	A Avaliação Nacional da Educação Infantil (Anei) era prevista no âmbito do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb), instituído o âmbito ou avaliação pela Portaria MEC nº 369/2016, mas revogada pela Portaria MEC nº 981/2016. <i>Estratégia não alcançada.</i>

Dispositivo	Conteúdo	Situação
Estratégia 2.1	Elaboração pelo MEC, em articulação e colaboração com os entes federados e precedida por consulta pública nacional e posterior encaminhamento ao CNE, de proposta de direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento para os alunos do ensino fundamental.	<p>O processo de construção da BNCC teve início oficial com a nomeação de uma comissão de 116 especialistas pelo Ministério da Educação para preparar a primeira versão do documento (Portaria nº 592/2015).</p> <p>A conclusão do trabalho esteve sob consulta pública na internet de setembro de 2015 a março de 2016. Após seis meses, foram reunidas 12 milhões de contribuições, feitas por mais de 300 mil usuários cadastrados.</p> <p>A segunda versão da BNCC foi objeto de nova rodada de consultas a partir de maio de 2016, por meio de seminários com professores, gestores e especialistas, organizados pelo Conselho dos Secretários Estaduais de Educação (Consed) e pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime).</p> <p>Portaria MEC nº 790/2016 instituiu o Comitê Gestor da Base Nacional Curricular Comum e reforma do Ensino Médio.</p> <p>Em 6/4/2017, o MEC entregou a terceira versão da BNCC para apreciação do Conselho Nacional de Educação (CNE). O Conselho ainda realizará audiências públicas em 2017 para subsidiar a elaboração de parecer e de projeto de resolução, que serão encaminhados à homologação do MEC. (1)</p> <p><i>Estratégia encaminhada, mas não atingida no prazo.</i></p>

Dispositivo	Conteúdo	Situação
Meta 3	Universalização do atendimento ao ensino médio para a população de 15 a 17 anos (com taxa líquida de 85%).	<p>Segundo o relatório de monitoramento do Inep, no que se refere ao acesso à escola entre os jovens de 15 a 17 anos o percentual dos que frequentam é superior a 80% da população nessa faixa etária.</p> <p>Todavia, ainda subsiste um percentual elevado de jovens fora da escola e em distorção idade-série. Segundo a PNAD, em 2014, mais de 16% dos jovens não frequentavam a escola e não possuíam educação básica completa, patamar que se manteve relativamente estável desde o ano de 2012.</p> <p>“Entre 2004 e 2014, o percentual da população que frequentava o EM ou já o completara se ampliou de 51,1% para 65,7%”. O indicador em 2014 ainda se situava quase 20 p.p. abaixo do esperado pelo PNE em 2024, 85% dos jovens de 15 a 17 anos no ensino médio.</p> <p><i>Meta não alcançada.</i></p>
Estratégia 3.2	Elaboração pelo MEC, em articulação e colaboração com os entes federados e precedida por consulta pública nacional e posterior encaminhamento ao CNE, de proposta de direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento para os alunos do ensino médio.	<p><i>Ver situação da estratégia 2.1</i></p> <p>A terceira versão da BNCC submetida pelo MEC à análise do CNE, em 6/4/2017, contempla apenas a educação infantil e fundamental, não inclui o ensino médio. A base para a última etapa da educação básica será revista em virtude da aprovação da Lei nº 13.415/2017, que promove a chamada reforma do ensino médio.</p> <p><i>Estratégia não alcançada.</i></p>

Dispositivo	Conteúdo	Situação
Meta 4	<p>Universalização do acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado para a população de 4 a 17 anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento (TGD) e altas habilidades ou superdotação (não há definição de prazo específico no PNE, mas deve ser observado o ano de 2016 definido pela Emenda Constitucional nº 59/2009 para a</p> <p style="padding-left: 40px;">universalização da educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade.</p>	<p>Em 2010, no Brasil, encontravam-se fora da escola 17,5% da população de 4 a 17 anos que necessitava de educação especial. Esse dado do censo não foi atualizado. Conforme destaca o Observatório do PNE,</p> <p style="padding-left: 40px;">não há dados para o monitoramento desta meta. As pesquisas e o censo do IBGE não levantam informações completas que permitam diagnosticar a situação.</p>
Estratégia 4.14	<p>Definição de indicadores de qualidade e de política de avaliação e supervisão para o funcionamento de instituições públicas e privadas que prestam atendimento a alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento (TGD) e altas habilidades ou superdotação.</p>	<p>Portaria MEC nº 243/2016, que estabelece critérios para o funcionamento, a avaliação e a supervisão de instituições públicas e privadas que prestam AEE a alunos com deficiência, TGD e altas habilidades ou superdotação.</p> <p><i>Estratégia alcançada.</i></p>
Estratégia 7.21	<p>Estabelecimento de parâmetros mínimos de qualidade dos serviços da educação básica, a serem utilizados como referência para infraestrutura das escolas, recursos pedagógicos, entre outros insumos relevantes, bem como instrumento para adoção de medidas para a melhoria da qualidade do ensino. A responsabilidade é da União, em regime de colaboração com os entes federado.</p>	<p>A educação infantil conta com publicações sobre Parâmetros Básicos de Infraestrutura para Instituições de Educação Infantil e Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Educação Infantil, ambos de 2006. Cabe avaliar se tais documentos atendem às determinações da estratégia 7.21 ou demandam atualização em decorrência do PNE aprovado em 2014.</p> <p><i>Não houve encaminhamento da estratégia. Não atingida.</i></p>

Dispositivo	Conteúdo	Situação
Estratégia 12.19	Reestruturação dos procedimentos adotados na área de avaliação, regulação e supervisão, em relação aos processos de autorização de cursos e instituições, de reconhecimento ou renovação de reconhecimento de cursos superiores e de credenciamento ou credenciamento de instituições, no âmbito do sistema federal de ensino.	<p>Por força da Lei nº 12.871/2013, que institui o Programa Mais Médicos, há mudanças em curso na graduação em medicina. Entre outros, alteraram-se as regras para autorização de abertura de novos cursos médicos com base nessa lei, foram publicadas novas Diretrizes Curriculares dos Cursos Médicos (Res. nº 3/2014), foi instituída nova forma de avaliação dos estudantes de medicina (Avaliação Nacional Seriada dos Estudantes de Medicina – Anasem, instituída pela Portaria MEC nº 982/2016, visa a avaliar os estudantes de graduação em medicina, do 2º, 4º e 6º anos, por meio de instrumentos e métodos que considerem os conhecimentos, as habilidades e as atitudes previstas nas Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Medicina).</p> <p><i>Encaminhamento parcial da estratégia.</i></p>
Meta 18	Existência de planos de carreira para os profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de carreira dos profissionais da educação básica pública, tomar como referência o Piso Salarial Nacional Profissional.	<p>O relatório de monitoramento do Inep 2014-2016 informa que, segundo a Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (Estadic) 2014, todos os estados da federação declararam ter planos de carreira e remuneração (PCR) do magistério da educação básica. Também aponta que, conforme a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) 2014, 4.966 declararam ter PCR e informaram o período de criação, 575 municípios ainda não tinham PCR, 25 diziam ter PCR, sem saber informar a data de criação, e quatro não responderam à pesquisa. Não há, porém, dados qualitativos que informem sobre a adequação desses planos às atuais Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública (Resolução CNE nº 2/2009).</p> <p><i>Há insuficiência de indicadores que permitam o acompanhamento desta meta.</i></p>

Dispositivo	Conteúdo	Situação
Estratégia 18.1	Estruturação das redes públicas de educação básica de modo que 90%, no mínimo, dos respectivos profissionais do magistério e 50%, no mínimo, dos respectivos profissionais da educação não docentes sejam ocupantes de cargos de provimento efetivo e estejam em exercício nas redes escolares a que se encontrem vinculados.	Segundo o Observatório do PNE, há 68,9% de contratos de docentes com vínculo estáveis (2016). <i>Estratégia não realizada.</i>
Estratégia 18.3	Realização de prova nacional para subsidiar os estados, o Distrito Federal e os municípios, mediante adesão, na realização de concursos públicos de admissão de profissionais do magistério da educação básica pública. A iniciativa é do Ministério da Educação, a cada dois anos, a partir do segundo ano de vigência do PNE.	<i>Ainda não encaminhada.</i>
Estratégia 18.5	Realização anual do Censo dos Profissionais da Educação básica de outros segmentos que não os do magistério. A iniciativa é do Ministério da Educação, em regime de colaboração, a partir do segundo ano de vigência do PNE.	<i>Estratégia não implementada.</i>
Meta 19	Garantia de condições para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.	Não há um indicador que permita acompanhar o cumprimento desta meta. Eventualmente, a análise de leis estaduais e municipais de gestão democrática em vigor pode oferecer elementos para acompanhar o cumprimento das determinações da meta 19 e de suas estratégias.

Dispositivo	Conteúdo	Situação
Estratégia 20.6	Implantação do 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 Custo Aluno-Qualidade (CAQ).	<i>Estratégia não alcançada.</i>
Estratégia 20.9	Regulamentação, por lei complementar, do parágrafo único dos arts. 23 e o 211 da Constituição Federal (Regime de Colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, em matéria educacional).	Na Comissão de Educação da CD, tramitam os PLPs n ^{os} 15/2011 e 413/2014. <i>Estratégia não alcançada.</i>

Fonte: PNE.

Elaboração: Paulo Sena e Ana Valeska Amaral Gomes.

(1) Consulte Base Nacional Comum Curricular. Disponível em: <<http://basenacionalcomum.mec.gov.br/linha-do-tempo>>. Acesso em: 10 maio 2017.

(2) O art. 11 da Lei nº 13.005/2014 prevê a constituição do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, mas não estabelece prazo de cumprimento para a ação. A despeito disso, o § 1º desse artigo determina que esse sistema produzirá, a cada dois anos: I – indicadores de rendimento escolar; e II – indicadores de avaliação institucional.

Conheça outros títulos da Edições Câmara em
livraria.camara.leg.br

