Brasília, 2015

Plano Nacional de Educação: construção e perspectivas

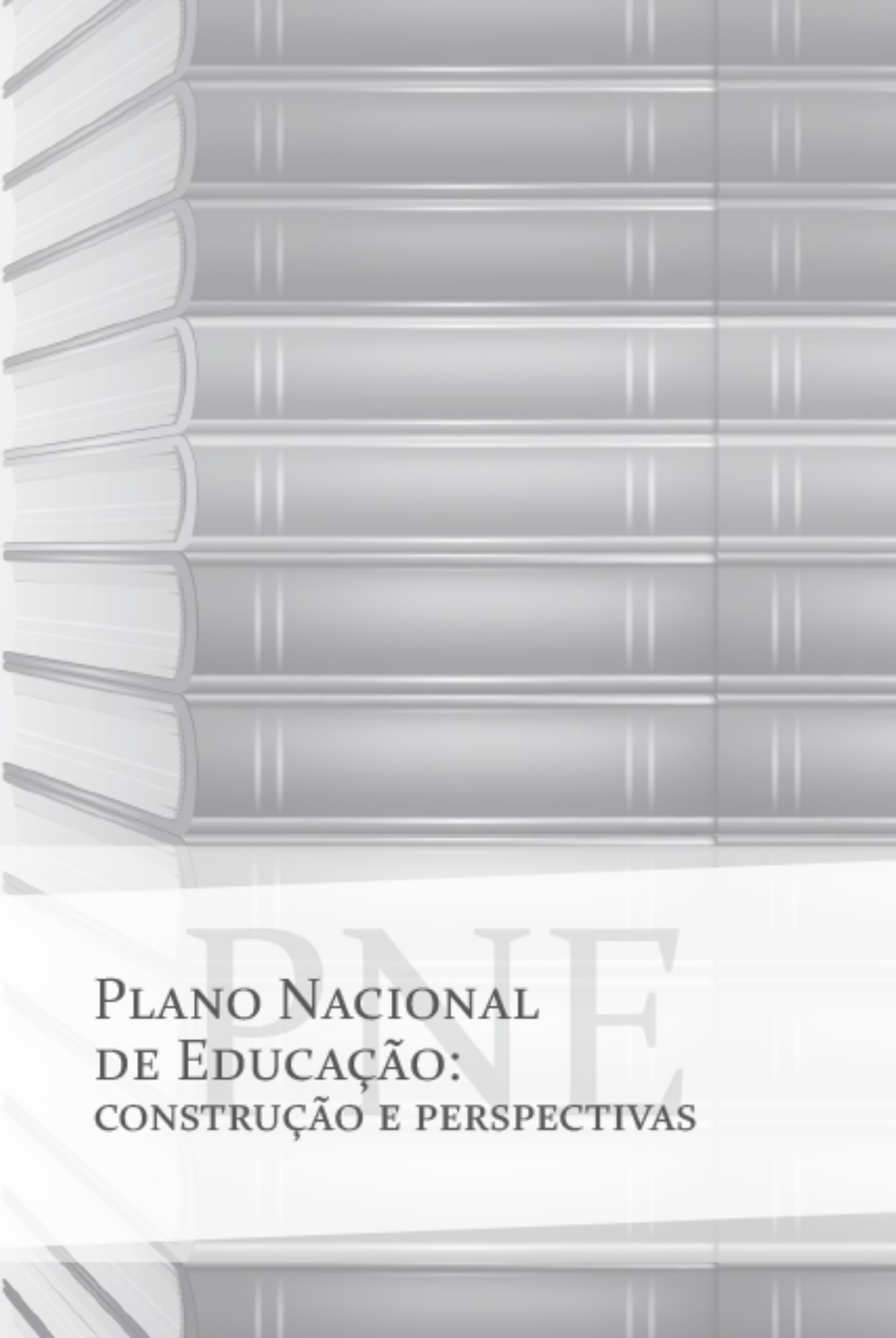
Ana Valeska Amaral Gomes e Tatiana Feitosa de Britto
organizadoras

O processo de aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 foi enriquecedor para o Congresso Nacional. O texto inicial, enviado pelo Poder Executivo, recebeu cerca de 3 mil emendas, número recorde, nunca alcançado por outro projeto de lei ordinária.

As discussões nas duas Casas Legislativas foram marcadas por fortes embates políticos e pela atuação incisiva de atores do campo educacional. A mídia e os analistas econômicos também entraram no debate sobre a destinação de 10% do PIB para investimento em educação – demanda da sociedade civil para a viabilização do cumprimento das metas do plano.

O processo foi coroado com a sanção da Lei nº 13.005, de 2014, que representa o conjunto dos consensos possíveis construídos ao longo dos três anos e meio de tramitação do PL nº 8.035, de 2010.

Este livro analisa algumas das 20 metas que vão nortear as políticas educacionais da próxima década. Ele traz a perspectiva de consultores legislativos e de orçamentos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal sobre a construção do PNE e suas expectativas de cumprimento das metas. Trata-se da visão de quem acompanhou de perto a tramitação do plano até sua transformação em lei.



Plano Nacional de Educação: construção e perspectivas

55ª Legislatura – 2015/2019
1ª Sessão Legislativa

Mesa da Câmara dos Deputados

Biênio 2015/2016

Presidente
Eduardo Cunha

1º Vice-Presidente
Waldir Maranhão

2º Vice-Presidente
Giacobo

1º Secretário
Beto Mansur

2º Secretário
Felipe Bornier

3ª Secretária
Mara Gabrilli

4º Secretário
Alex Canziani

Suplentes de Secretário

1º Suplente
Mandetta

2º Suplente
Gilberto Nascimento

3ª Suplente
Luiza Erundina

4º Suplente
Ricardo Izar

Diretor-Geral
Sérgio Sampaio Contreiras de Almeida

Secretário-Geral da Mesa
Sílvio Avelino da Silva

Mesa do Senado Federal

Presidente
Renan Calheiros

1º Vice-Presidente
Jorge Viana

2º Vice-Presidente
Romero Jucá

1º Secretário
Vicentinho Alves

2º Secretário
Zeze Perrella

3º Secretário
Gladson Cameli

4ª Secretária
Ângela Portela

Suplentes de Secretário

1º Suplente
Sérgio Petecão

2º Suplente
João Alberto Souza

3º Suplente
Elmano Férrer

4º Suplente
Douglas Cintra

Diretora-Geral
Ilana Trombka

Secretário-Geral da Mesa
Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho

Câmara dos Deputados
Edições Câmara

Senado Federal
Edições Técnicas

Brasília, 2015

Plano Nacional de Educação: construção e perspectivas

Ana Valeska Amaral Gomes e Tatiana Feitosa de Britto
organizadoras

CÂMARA DOS DEPUTADOS

Diretoria Legislativa
Diretor: Afrísio Vieira Lima Filho
Consultoria Legislativa
Diretor: Eduardo Fernandez Silva
Centro de Documentação e Informação
Diretor: Adolfo C. A. R. Furtado
Coordenação Edições Câmara
Diretora: Heloísa Helena S. C. Antunes

Projeto gráfico Giselle Sousa
Diagramação e capa Janaina Coe
Imagem da capa Thinkstok ©Mika_48
Preparação e revisão de texto Edições Câmara

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; Fax: (61) 3216-5810
editora@camara.leg.br

SENADO FEDERAL

Consultoria Legislativa
Consultor-geral: Paulo Fernando Mohn e Souza
Secretaria de Editoração e Publicações
Diretor: Florian Augusto Coutinho Madruga
Coordenação de Edições Técnicas
Diretora: Anna Maria de Lucena Rodrigues

SENADO FEDERAL
Coordenação de Edições Técnicas
Via N2, Secretaria de Editoração e Publicações,
Bloco 2, 1º Pavimento
Brasília (DF) – 70165-900
Telefones: (61) 3303-3575; (61) 3303-3576
Fax: (61) 3303-4258
livros@senado.leg.br

SÉRIE
Obras em parceria
n. 8

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

Plano Nacional de Educação [recurso eletrônico] : construção e perspectivas / Ana Valeska Amaral Gomes, Tatiana Feitosa de Britto (organizadoras). – Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara : Senado Federal, Edições Técnicas, 2015.
293 p. – (Série obras em parceria ; n. 8)

ISBN 978-85-402-0300-6 (Edições Câmara). – ISBN 978-85-7018-584-6 (Edições Técnicas)

1. Brasil. Plano Nacional de Educação (PNE). 2. Política educacional, Brasil. 3. Educação, Brasil. I. Gomes, Ana Valeska Amaral II. Britto, Tatiana Feitosa de. III. Série.

CDU 37.014.5(81)

Edições Câmara
ISBN 978-85-402-0299-3 (papel)
ISBN 978-85-402-0300-6 (PDF)

Edições Técnicas
ISBN 978-85-7018-583-9 (papel)
ISBN 978-85-7018-584-6 (PDF)

Lista de siglas

Abmes	Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior
Abraes	Associação Brasileira para o Desenvolvimento da Educação Superior
Abrafi	Associação Brasileira das Mantenedoras das Faculdades Isoladas e Integradas
Abrat	Associação Brasileira de Empresas de Tecnologia da Informação
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
Anaceu	Associação Nacional dos Centros Universitários
Anec	Associação Nacional de Educação Católica do Brasil
Anpae	Associação Nacional de Política e Administração da Educação
Anup	Associação Nacional das Universidades Particulares
Apae	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais
CAE	Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal
Caic	Centro de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente
Capes	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAQ	Custo Aluno Qualidade
CAQi	Custo Aluno Qualidade inicial

CCJ	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal
CCJC	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados
CD	Câmara dos Deputados
CE	Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal
Cebas	Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social
CEC	Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados
CF	Constituição Federal
Ciac	Centro Integrado de Apoio à Criança
Ciep	Centro Integrado de Educação Pública
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNM	Confederação Nacional dos Municípios
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
Conae	Conferência Nacional de Educação
Conaes	Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior
Coned	Congresso Nacional de Educação
Conlutas	Central Sindical e Popular/Conlutas
Consed	Conselho Nacional de Secretários de Educação

Contee	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino
Crub	Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras
EC	Emenda Constitucional
EM	Exposição de Motivos
Enade	Exame Nacional de Desempenho de Estudantes
Enem	Exame Nacional do Ensino Médio
ESB	Emenda ao Substitutivo
Fenep	Federação Nacional das Escolas Particulares
Fies	Fundo de Financiamento Estudantil
Fineduca	Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNE	Fórum Nacional de Educação
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FVC	Fundação Victor Civita
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Ices	Instituições Comunitárias de Educação Superior
ICT	Instituição Científica e Tecnológica
Ideb	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IES	Instituição de Educação Superior

Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
Inmetro	Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	Ministério da Educação
MP	Medida Provisória
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONG	Organização Não Governamental
OSC	Organização da Sociedade Civil
Oscip	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
Parfor	Plano Nacional de Formação de Professores
PIB	Produto Interno Bruto
Pisa	Programa Internacional de Avaliação de Estudantes
PL	Projeto de Lei
PLC	Projeto de Lei da Câmara
Pnad	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNE	Plano Nacional de Educação
PPA	Plano Plurianual
Proeja	Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos
Proep	Programa de Expansão da Educação Profissional
Proifes	Federação de Sindicatos de Professores de Instituições Federais de Ensino Superior
Projovem	Programa Nacional de Inclusão de Jovens
Pronatec	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
Prouni	Programa Universidade para Todos
Saeb	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SEB	Secretaria de Educação Básica
Semesp	Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo
Senac	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
Senai	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
Senar	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
Senat	Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte
SF	Senado Federal
Sinaes	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
TPE	Movimento Todos pela Educação

UFG	Universidade Federal de Goiás
UnB	Universidade de Brasília
Undime	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNE	União Nacional dos Estudantes
Unicamp	Universidade Estadual de Campinas
USP	Universidade de São Paulo

Sumário

Apresentação 13

Artigos

Passo a passo no Legislativo: os caminhos do Plano Nacional de Educação no Congresso Nacional 19
Tatiana Feitosa de Britto

A oferta da educação básica: desafios para o futuro e o Plano Nacional de Educação 41
Ricardo Chaves de Rezende Martins

Educação em tempo integral no PNE 2014-2024 63
José Edmar de Queiroz

A educação profissional no PNE 2014-2024 87
Marcelo Lúcio Ottoni de Castro

O Plano Nacional de Educação e a formação dos professores 105
Issana Nascimento Rocha

Identidade e formação dos profissionais de educação não docentes: o que diz o Plano Nacional de Educação 123
João Antonio Cabral de Monlevade

Gestão democrática no Plano Nacional de Educação 2014-2024 141
Ana Valeska Amaral Gomes

O financiamento da educação no PNE 2014-2024 167
Paulo Sena Martins

PNE 2014-2024: critérios de apuração dos investimentos públicos em educação e transferências ao setor privado 193
Claudio Riyudi Tanno

Anexos

I – Lei do PNE 2014-2024 223

II – Quadros com prazos e metas intermediárias do PNE 2014-2024 279

Apresentação

O Plano Nacional de Educação: construção e perspectivas é uma obra coletiva, que oferece uma discussão abrangente sobre o PNE 2014-2024, instituído pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Produzido em parceria da Câmara dos Deputados com o Senado Federal, o livro reúne artigos elaborados por consultores, de ambas as Casas, que produziram, direta ou indiretamente, subsídios para a aprovação do PNE e de diversas políticas educacionais, por meio do assessoramento técnico aos parlamentares envolvidos.

O projeto que deu origem ao PNE foi intensamente debatido e modificado pelo Poder Legislativo. Diversos atores participaram desse processo, inúmeras foram as contribuições da sociedade civil. Nesse contexto, o saber técnico dos consultores teve papel essencial na mediação entre o conhecimento especializado, as demandas sociais, a atividade parlamentar e os processos políticos que levaram ao formato final do plano, após três anos e meio de tramitação.

A magnitude do trabalho exigiu a dedicação intensa das consultorias Legislativas e de Orçamento e resultou em aprendizados institucionais importantes. O intercâmbio de informações e a colaboração entre os consultores da Câmara e do Senado, sobretudo mediante parcerias informais, foram a tônica dominante desse processo, que se consolida e amplia com a edição deste livro.

As reflexões que os autores trazem, ao longo dos nove artigos compilados, abordam diferentes facetas do plano, à luz dos debates presentes no campo

educacional. A multidisciplinaridade, característica do perfil profissional das consultorias, contribui para um expressivo panorama sobre o PNE.

No primeiro artigo, Tatiana Feitosa de Britto apresenta o caminho trilhado pelo PNE no Congresso, esmiuçando o processo legislativo e as polêmicas que marcaram a tramitação do projeto até sua transformação em lei.

Na sequência, Ricardo Martins discute, no segundo artigo, os desafios para o cumprimento das metas de expansão da oferta da educação básica regular, analisando o crescimento das matrículas nos últimos anos e projetando o incremento de cobertura preconizado pelo PNE.

José Edmar de Queiroz aborda, no terceiro artigo, a expansão da educação em tempo integral na próxima década e discute os diferentes modelos subjacentes a essa proposta, objeto da meta 6 do PNE.

No quarto artigo, Marcelo Lúcio Ottoni debate a meta relacionada à educação profissional no PNE, tanto no que se refere ao ensino médio técnico quanto à articulação com a modalidade da educação de jovens e adultos.

Issana Rocha trata, no quinto artigo, dos dispositivos do PNE relativos à formação de professores, enfocando não só as metas 15 e 16 e suas estratégias específicas, mas também as diversas referências ao tema ao longo do plano.

No sexto artigo, João Monlevade investiga a inserção dos profissionais da educação não docentes no PNE, a partir de uma abordagem histórica que privilegia a construção da identidade desse segmento na legislação educacional.

No sétimo artigo, Ana Valeska Amaral Gomes discute a trajetória do tema gestão democrática no processo de análise do PNE no Congresso, acrescentando observações empíricas sobre a adoção desse princípio constitucional nas redes de ensino.

Paulo Sena Martins aborda, no oitavo artigo, o financiamento da educação no PNE, tema tratado especificamente na meta 20 e em dispositivos da lei relacionados aos investimentos públicos em educação.

Finalmente, no nono artigo, Cláudio Tanno aprofunda a questão do financiamento, discutindo critérios de apuração dos investimentos públicos em educação e das transferências ao setor educacional privado.

A publicação traz ainda os seguintes anexos, com o fim de contribuir para o acompanhamento da execução do PNE pela sociedade e pelo Congresso Nacional: a íntegra da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, e seu anexo, contendo as vinte metas e respectivas estratégias do plano, além de quadros com as metas intermediárias elaborados por consultores da Câmara dos Deputados.

Fruto de análises de servidores que acompanham o tema de perto, o material aqui reunido proporciona uma visão ampla e diversificada sobre a construção do PNE e suas perspectivas de implementação, constituindo rica fonte de consulta para os interessados no assunto.

Boa leitura!

Eduardo Fernandez Silva
Diretor da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados

Paulo Fernando Mohn e Souza
Consultor-geral legislativo do Senado Federal

Artigos

Passo a passo no Legislativo: os caminhos do Plano Nacional de Educação no Congresso Nacional

Tatiana Feitosa de Britto[1]

Introdução

Este artigo relata a construção do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, especialmente durante sua tramitação no Congresso Nacional, de 2011 a 2014. Além do registro histórico, o texto procura identificar atores relevantes, questões polêmicas e mecanismos regimentais que propiciem uma visão geral do complexo – para alguns, tortuoso – processo de formulação de um plano educacional abrangente e de médio prazo, com caráter de lei, no contexto democrático.

O enfoque adotado privilegia a análise do processo, pois não se trata de estudo sistemático das mudanças ensejadas no PNE nas diferentes instâncias pelas quais passou, seja na Câmara dos Deputados, seja no Senado Federal. Entretanto, em alguns momentos, a compreensão dos caminhos trilhados no Poder Legislativo está inextricavelmente ligada ao conteúdo em discussão. Quando é assim, são incluídos breves comentários sobre o que estava em jogo, para melhor situar o leitor.

Além da bibliografia referenciada ao final, são fontes do artigo as matérias noticiadas nas páginas da Câmara e do Senado na internet durante

1 Consultora legislativa do Senado Federal na área de educação. Mestre em políticas e gestão pública pelo Institute of Social Studies (Holanda).

o período de tramitação do PNE e os sistemas eletrônicos de consulta a proposições legislativas e de acompanhamento de comissões de ambas as Casas. À análise documental, agregam-se informações derivadas da observação participante da autora, envolvida no tema por dever funcional.

O texto se estrutura em seis seções, que correspondem, em sentido amplo, às fases de construção do PNE. A primeira traz os antecedentes históricos e as bases legais do plano, incluindo sua primeira instância de construção participativa: a Conferência Nacional de Educação (Conae). A segunda rememora o trajeto entre as propostas da Conae e a formalização do Projeto de Lei (PL) nº 8.035, de 2010, enviado pelo Poder Executivo ao Congresso. A terceira trata da fase inicial de deliberação na Câmara dos Deputados. A quarta, da revisão do substitutivo da Câmara pelo Senado Federal. A quinta, do retorno do projeto à Câmara. A sexta, por fim, aborda a sanção presidencial e o desafio da implementação do PNE.

Bases legais e antecedentes históricos

O trajeto até o PNE aprovado em 2014 tem raízes antigas. De fato, embora já no século XIX houvesse alguns "embriões longínquos" da ideia de organização da educação brasileira a partir de um plano nacional, foi no Manifesto dos Pioneiros, de 1932,[2] que essa perspectiva teve formulação abrangente, coordenada e sistêmica, no contexto de um ideário transformador e universalista da educação no país. (CURY, 2011)

A proposta ecoou na Constituição de 1934, que atribuiu à União a responsabilidade de fixar o PNE, bem como de coordenar e fiscalizar sua execução. O processo de elaboração, contudo, foi interrompido pelo golpe de 1937, e a noção do plano como documento norteador da educação

2 O célebre "Manifesto dos pioneiros da Educação Nova", redigido por Fernando de Azevedo e assinado por 26 intelectuais renomados, incluindo Anísio Teixeira e Cecília Meireles, é um marco no debate educacional brasileiro, em defesa da escola pública, laica e para todos.

brasileira só foi retomada nos anos 1960, sob a lógica do planejamento estatal para o desenvolvimento.

A Constituição de 1988 abraçou a ideia de um PNE estabelecido em lei, de duração plurianual e caráter articulador dos diferentes níveis de ensino. Como consequência, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de 1996, contemplou a incumbência da União de elaborar o PNE, em colaboração com os demais entes federados, fixando prazo de um ano para seu encaminhamento ao Congresso Nacional. A LDB determinou, ainda, que o PNE contivesse diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos, firmada em 1990 por mais de 150 países, incluindo o Brasil.

O processo de elaboração desse plano, aqui referido como PNE I, foi marcado por fortes embates entre as propostas encampadas pela sociedade civil e movimentos ligados à educação e as propostas do governo federal. De fato, dois projetos alternativos tramitaram em conjunto, e o texto final sancionado em 2001, apesar de incorporar algumas metas do plano defendido pela sociedade, acabou consagrando a maior parte do texto enviado pelo Executivo. Além disso, foram vetados aspectos considerados cruciais para a sustentação financeira das metas, como a previsão de que os gastos em educação se elevassem a 7% do produto interno bruto (PIB) – uma solução de compromisso, já que, pela proposta do projeto da sociedade, o investimento chegaria a 10% do PIB.

O PNE I não gerou grande inflexão na educação brasileira, nem contribuiu para a definição de uma política de Estado orgânica para o setor. Ainda que possa ter inspirado o desenho de alguns programas e delineado determinadas opções políticas, na prática, sua configuração restringiu-se ao plano formal. Deslegitimado por diferentes segmentos da sociedade civil, acabou tendo papel secundário na gestão educacional, sem instrumentos de monitoramento ou mecanismos efetivos de implementação, colaboração federativa e sustentação financeira. (DOURADO, 2010)

Ao aproximar-se o final de sua vigência, iniciaram-se mobilizações para que o novo plano suplantasse esses problemas e pudesse efetivamente nortear as políticas educacionais. Nesse contexto, em 2009, a Emenda Constitucional nº 59 incluiu no art. 214 da Carta a previsão de duração decenal do PNE e o objetivo expresso de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração entre os entes federados.[3] Além disso, determinou que o PNE estabeleça meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do PIB, uma tentativa de evitar que veto futuro, a exemplo do que ocorrera em 2001, colocasse em risco o financiamento das ações previstas.

Na sequência, realizou-se, de 28 de março a 1º de abril de 2010, a Conae, organizada pelo Ministério da Educação (MEC), com a presença de mais de 3 mil delegados e intensa participação de atores sociais mobilizados em torno da educação. Precedida de conferências estaduais, municipais e intermunicipais, encontros e seminários temáticos, além de uma conferência nacional dedicada à educação básica, a Conae teve como tema central a construção do sistema nacional de educação, a partir de um processo participativo e plural de formulação, debate e formação de consensos para balizar o novo PNE. Seu documento final pode ser considerado o marco inicial do projeto materializado, quatro anos depois, na Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.

Das propostas da Conae ao PL nº 8.035, de 2010

Terminada a Conae, era grande a expectativa em torno do projeto de PNE a ser encaminhado pelo governo ao Poder Legislativo. Cronologicamente, era o último ano de vigência do PNE I e, também, de mandato

3 Oliveira (2011) destaca o caráter decenal do PNE, que ultrapassa mandatos eletivos, e seu papel articulador do sistema nacional de educação como aspectos que o deveriam aproximar, pelo menos em tese, de uma agenda de políticas educacionais de Estado, capaz de ultrapassar a visão meramente programática e fragmentada das políticas de governo comumente adotadas no setor.

presidencial. Essas circunstâncias, combinadas com o receio de que o calendário eleitoral reduzisse o ritmo dos trabalhos no Congresso, alimentavam o senso de urgência em torno do tema.

Entretanto, o documento final da Conae havia encampado propostas ousadas e, em alguns casos, controversas. Com destaque, havia sido aprovada a ampliação do investimento em educação pública em relação ao PIB, na proporção de, no mínimo, 1% ao ano, de forma a atingir 7% do PIB já em 2011 e 10% do PIB até 2014. Em 2010, conforme estimativas oficiais, esse indicador encontrava-se na casa dos 5,1%, tendo crescido apenas 1,1 ponto percentual nos dez anos anteriores, durante a vigência do PNE I.

Foi somente após as eleições, às vésperas do recesso parlamentar que precedia uma nova legislatura, com a renovação de quase a metade dos assentos da Câmara e do Senado, que o projeto foi finalmente encaminhado pelo Executivo.

Protocolada na Câmara como PL nº 8.035, em 20 de dezembro de 2010,[4] a proposta do governo para o PNE 2011-2020, como se intitulava, estruturava-se em um texto normativo com 12 artigos e um anexo com 20 metas e 170 estratégias para alcançá-las. Na Exposição de Motivos elaborada pelo MEC, constavam os antecedentes do projeto, conceitos subjacentes a ele e uma referência a sua construção coletiva, embasada na Conae. Tratava-se, sem dúvida, de uma abordagem mais enxuta e sistêmica do que a que havia caracterizado o PNE I, com seus quase trezentos objetivos e metas.

Na visão dos participantes da conferência, contudo, o texto do PL ficou aquém dos consensos alcançados na ocasião. (OLIVEIRA, 2011)

4 A Constituição determina que todos os projetos de iniciativa do presidente da República tenham sua discussão e votação iniciada na Câmara dos Deputados. Os ritos constitucionais do processo legislativo ordinário estabelecem, também, que o projeto aprovado por uma Casa seja revisto pela outra e que, sendo emendado, retorne à Casa iniciadora. Daí o trajeto seguido pelo PNE no Congresso.

Afora o envio extemporâneo ao Legislativo, foram várias as críticas apresentadas ao projeto: a pouca articulação entre metas e estratégias; a sinalização ambígua em relação ao papel do setor público e à regulação do setor privado; as lacunas relacionadas ao aperfeiçoamento do regime de colaboração e ao desenvolvimento do sistema nacional de educação; a timidez da meta de ampliação de investimentos no setor, previstos para chegar a 7% do PIB ao final do decênio; a ausência da garantia de um padrão mínimo nacional de qualidade associado a um custo mínimo por aluno (o chamado Custo Aluno Qualidade, CAQ). Em particular, a indisponibilidade do diagnóstico que fundamentava o projeto e que permitisse traçar uma linha de base para cada uma das metas, além de quantificar os custos envolvidos para alcançá-las, era considerada uma dificuldade adicional para a promoção do debate aprofundado e qualificado, tanto pela sociedade como pelo Congresso Nacional.[5]

Realinhar o projeto de PNE às propostas aprovadas na Conae foi um dos pilares da atuação de diversas organizações no processo de tramitação no Congresso. Nessa vertente, destacou-se o movimento denominado PNE pra Valer!, coordenado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

Influíram também na tramitação do projeto – embora nem sempre em defesa das posições da Conae – diversos atores estatais e não estatais, incluindo setores variados do governo federal, grupos empresariais, organizações sociais de interesse público (Oscips), mantenedoras de instituições privadas, entidades religiosas, instituições de educação especial, fóruns de educadores, gestores estaduais e municipais, além de especialistas do campo educacional.

Ao longo das deliberações no Congresso Nacional, ficou patente o acerto das assertivas de Saviani (2002) acerca da maior permeabilidade do Par-

5 Esse ponto foi parcialmente suprido por meio de planilhas e notas técnicas sucintas encaminhadas pelo MEC ao Congresso, em resposta a requerimentos enviados pelos parlamentares demandando o diagnóstico utilizado para a formulação do PL nº 8.035/2010.

lamento às pressões da sociedade civil, quando contrastado com o Executivo. No caso do PNE, a lógica participativa que precedeu e orientou a realização da Conae fortaleceu ainda mais esse aspecto: relevantes atores sociais estavam mobilizados, com legitimidade de representação, em torno de bandeiras amplamente discutidas no setor.

Não obstante, durante a tramitação, destacou-se outra vertente de críticas, que reverberou com destaque nos meios de comunicação, acusando o PNE de refletir um democratismo exacerbado, que resultava num emaranhado desarticulado de metas e estratégias, de teor corporativista, incapazes de gerar mudanças reais na educação brasileira. Segundo essa visão, o caminho ideal seria reelaborar por completo o PL nº 8.035/2010 no Congresso Nacional, em torno de algumas poucas metas-chave, hierarquicamente organizadas.

Mas essa perspectiva não prevaleceu. As diferentes versões que evoluíram do projeto inicial, tanto na Câmara quanto no Senado, buscaram aprimoramentos incrementais, acréscimo de estratégias e reformulações de metas, sem, contudo, abandonar a estrutura básica originalmente proposta pelo Poder Executivo.

A primeira fase de tramitação na Câmara: construindo um substitutivo

Ao chegar à Câmara dos Deputados, dois dias antes do início do recesso parlamentar que se estenderia até 2 de fevereiro de 2011, o PL nº 8.035 foi distribuído para análise em caráter conclusivo – sem necessidade de apreciação em Plenário, exceto em caso de recurso – para três comissões: Educação e Cultura (CEC), para análise de mérito; Finanças e Tributação (CFT), para análise da adequação financeira e orçamentária; e Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), para apreciação da juridicidade e da constitucionalidade.

Por se tratar de matéria oriunda do Poder Executivo, o projeto tramitaria com prioridade, o que, regimentalmente, delimitava prazos para sua apreciação pelas comissões. Inicialmente, a expectativa era de que fosse votado na Câmara no primeiro semestre de 2011. Para a relatoria, havia sido designada a deputada Fátima Bezerra (PT/RN).

Ao se iniciar a nova sessão legislativa, contudo, já estava instalada a polêmica sobre a forma de tramitação do PNE. Na visão de alguns parlamentares, o plano deveria ter uma comissão específica dedicada a analisá-lo, o que aceleraria sua tramitação, permitiria um debate mais aprofundado sobre cada um de seus componentes, além de possibilitar a participação de deputados não integrantes da CEC. Um acordo entre as lideranças partidárias e a Presidência da Casa viabilizou a criação de tal comissão, destinada a apreciar o projeto em caráter global.

Criada em 22 de março, a Comissão Especial foi constituída em 6 de abril e iniciou seus trabalhos na semana seguinte, sob a presidência do deputado Gastão Vieira (PMDB/MA) – posteriormente substituído pelo deputado Lelo Coimbra (PMDB/ES)[6] – e relatoria do deputado Ângelo Vanhoni (PT/PR), todos da base de apoio ao governo. O norte dos trabalhos era obter celeridade na tramitação do PNE, sem tolher o debate e o aprimoramento do projeto.

Nesse contexto, acordou-se que os seis primeiros meses de trabalho do colegiado seriam dedicados a numerosas audiências públicas e reuniões com autoridades e ministros de Estado, além de seminários nacionais e estaduais. A votação foi prevista para novembro de 2011. Nesse ínterim, e durante todo o período de tramitação do PNE na Câmara, sucessivos requerimentos de prorrogação do prazo dos trabalhos da Comissão Especial foram aprovados, de modo a assegurar sua continuidade.

6 Por motivo de licença do mandato do deputado Gastão Vieira, nomeado para cargo de ministro de Estado.

Em 20 de maio foi aberto prazo para apresentação de emendas ao projeto. Ao seu término, em 7 de junho, registraram-se quase 3 mil emendas, número recorde, nunca alcançado por um projeto de lei ordinária, comparando-se apenas ao processo da Assembleia Constituinte.

Várias dessas propostas se repetiam, o que demonstrava a notável capacidade de mobilização dos atores sociais que as defendiam. Entretanto, segundo notícias publicadas na imprensa, eliminando-se as emendas duplicadas, ainda restaram mais de 1.400 alterações diferentes sugeridas ao texto.

Em 5 de dezembro de 2011, o relator apresentou o primeiro substitutivo à proposta do Executivo. Diversas emendas haviam sido incorporadas, mas ainda permaneciam itens polêmicos, em especial a meta 20, de ampliação dos investimentos públicos em educação como percentual do PIB. Após intensas negociações com a área econômica do governo e a Casa Civil, que levaram a diversos adiamentos da apresentação do relatório, havia-se chegado ao percentual de 8%, considerado insuficiente pelos movimentos sociais, que lutavam para garantir os 10% aprovados na Conae.

Nesse quesito, o relator inovou com a substituição do conceito de "investimento público em educação" por "investimento público **total** em educação", que abrangeria não só os gastos governamentais diretos com a rede pública, mas também bolsas de estudo, financiamentos e renúncias fiscais. Com a alteração do indicador e o percentual preconizado pelo substitutivo (8%), o investimento público direto em educação passaria do patamar de 7%, constante do projeto original, para 7,5% do PIB, ao final da vigência do plano.

Apresentado o texto do relator, abriu-se nova rodada de discussão e emendamento. Findo o prazo, em 14 de dezembro, mais de quatrocentas emendas tinham sido apresentadas. A essa altura já era consenso que o PNE não seria votado em 2011, e nova data para deliberação foi proposta: março de 2012.

Entretanto, ao longo do primeiro semestre de 2012, a polêmica sobre a meta 20 dominou as discussões sobre a matéria. Em 24 de abril, o relator apresentou parecer às emendas, com nova redação para o substitutivo, mas sem alterar esse aspecto. Durante a discussão, foram apresentados mais de 150 destaques para votação à parte do substitutivo.

Em 29 de maio, novos ajustes foram apresentados em complementação de voto do relator, o que não impediu o deputado Ivan Valente (PSOL/SP) de apresentar voto em separado. Em 12 de junho, em nova complementação de voto, o relator modificava pontos que permaneciam polêmicos, como a meta 4 e a meta 20, que chegou a 8% do PIB, desta feita com base no conceito de investimento público direto em educação, e não mais no investimento público total. Com isso, o texto aproximava-se de um meio termo entre a proposta do governo e a da sociedade civil.

Em 13 de junho, esse texto foi aprovado pela Comissão Especial, ressalvados os destaques, votados em 26 de junho, tendo como item principal a polêmica meta 20. Na ocasião, frente a uma forte mobilização social, que tornara a bandeira dos 10% nacionalmente conhecida e defendida, retomou-se a meta aprovada na Conae.[7]

Com a aprovação conclusiva pela comissão, o substitutivo seria imediatamente encaminhado para revisão pelo Senado. No entanto, insatisfeito com o texto aprovado, especialmente no tocante à meta dos 10% do PIB, o governo articulou com a base aliada o envio do substitutivo ao Plenário. Regimentalmente, o recurso para tanto requeria a assinatura de um décimo dos membros da Casa, equivalente a 52 deputados. Foram obtidas oitenta assinaturas.

No entanto, a pressão exercida pela sociedade civil, que incluiu a divulgação dos nomes dos parlamentares signatários do recurso, acabou levando à

7 O próprio deputado Vanhoni mudou sua posição no último momento e defendeu a aprovação da meta dos 10% do PIB ao final do decênio.

retirada do apoio de 49 deles. Assim, o substitutivo ao PL nº 8.035/2010 teve sua primeira fase de tramitação concluída e, no dia 25 de outubro de 2012, foi remetido à Casa revisora.

A revisão pelo Senado: diferentes substitutivos em debate

No Senado Federal, o PL nº 8.035/2010 foi renomeado como Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 103, de 2012, e distribuído para as comissões de Assuntos Econômicos (CAE), de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e de Educação, Cultura e Esporte (CE). Como o regimento do Senado não prevê o ciclo abreviado de análise por comissão específica para projetos de lei, o PLC teria que ser analisado pelos três colegiados, em seus respectivos âmbitos regimentais (aspectos econômico-financeiros; constitucionalidade e juridicidade; e mérito). Além disso, por se tratar de proposição do Executivo, o regimento determina sua apreciação pelo Plenário.

Diante desse cenário, as perspectivas para uma revisão rápida do PNE eram remotas. Um agravante era a insatisfação do governo com o texto aprovado na Câmara, especialmente em relação à meta 20. O discurso dominante no Executivo e na base aliada era de que não havia clima político para retroceder nos 10% do PIB, mas, sem indicar as fontes desses recursos, o PNE acabaria se tornando letra morta.

Foi nesse contexto que se iniciou a tramitação do projeto na CAE, sob a relatoria do senador José Pimentel (PT/CE), da base governista. Durante o mês de novembro, a comissão realizou duas audiências públicas sobre a matéria, em conjunto com a CE. Em dezembro de 2012, foi apresentado o primeiro relatório ao PLC, que rejeitava duas emendas de senadores e oferecia outras 35, do relator.

No âmbito do financiamento, as principais modificações propostas referiam-se à prorrogação da vigência do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), à retomada da diferenciação entre investimento público total e investimento público direto, adotando-se o primeiro como referência para a meta 20, e à exclusão expressa das despesas com inativos do conceito de manutenção e desenvolvimento do ensino.

Entretanto, a partir desse primeiro relatório, evidenciou-se a estratégia de ultrapassar o escopo regimental de cada comissão, uma vez que as emendas apresentadas na CAE foram além dos aspectos econômico-financeiros do PNE. De fato, as alterações sugeridas contemplavam ajustes redacionais e mudanças substantivas na seara da educação inclusiva, da educação profissional, da educação superior, da formação docente e da gestão democrática.

Diversas entidades e movimentos sociais – incluindo o PNE pra Valer! – posicionaram-se contra a maioria das emendas encampadas pelo relator na CAE, acusando-o de desconstruir avanços obtidos na Câmara. Na mesma linha, instituições especializadas na educação de pessoas com deficiência questionaram a imposição do paradigma da escola inclusiva pelas emendas apresentadas à meta 4. Esse tema, em particular, ganhou enorme visibilidade na mídia e entre os senadores, com intensa mobilização de atores sociais favoráveis e contrários à educação inclusiva, chegando a dominar a agenda de debates e ofuscar outras questões ao longo da tramitação no Senado.

Ainda no mês de dezembro, outras 42 emendas foram apresentadas por diferentes parlamentares ao projeto.[8]

8 Diferentemente da Câmara, o regimento do Senado faculta aos membros das comissões apresentar emendas a qualquer tempo às matérias sob exame.

Em paralelo, ganhava fôlego a discussão relativa à vinculação de recursos oriundos da exploração de recursos naturais à educação, com vistas à consecução da meta dos 10% do PIB. Nesse contexto, o governo editou, ainda em 2012, a Medida Provisória (MPV) nº 592, destinando *royalties* do petróleo para o setor. No entanto, a tramitação da MPV foi tumultuada porque se encontrava em xeque no Supremo Tribunal Federal nova regra de repartição dos *royalties* entre os entes federados.[9] Esse fato, aliado às críticas de que os termos da MPV eram excessivamente tímidos, acabou levando a seu abandono e ao envio de novo projeto de lei do Executivo sobre o tema: o PL nº 5.500/2013.[10]

Com o imbróglio sobre os *royalties* do petróleo e as diversas emendas apresentadas, desacelerou-se a tramitação do PNE na CAE. Foi só após a edição do PL nº 5.500 e a realização de inúmeras negociações de bastidores que a matéria voltou à pauta. Depois de novas emendas, reanálises e complementações de voto, o parecer foi aprovado em 28 de maio de 2013, sob crítica dos movimentos ligados à educação, que consideraram o texto um retrocesso, principalmente no tocante à responsabilização do poder público na garantia de expansão de percentual específico de vagas na educação profissional e superior, bem como na implementação dos parâmetros do CAQ no financiamento da educação básica.

Aprovado na CAE, o PNE seguiu para a CCJ, onde teve a relatoria avocada pelo presidente da comissão, senador Vital do Rêgo (PMDB/PB), também da base governista. Entre julho e setembro, recebeu 45 emendas, além de um voto em separado do senador Randolfe Rodrigues (PSOL/AP). O debate sobre a meta 4 era candente e muitas das emendas referiam-se a ela.

9 Tratava-se da Lei nº 12.734, de 30 de novembro de 2012.

10 O PL nº 5.500 tramitou em conjunto com diversas proposições correlatas, encabeçadas pelo PL nº 323/2007. Objeto de debates acirrados no Congresso, a matéria transformou-se na Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013, com redação muito distinta – e bem mais ousada – da que havia sido proposta pelo Executivo.

Finalmente, em 25 de setembro, após a sanção da lei dos *royalties* para a educação, novo substitutivo foi aprovado pela CCJ. O texto, construído em estreito diálogo com o MEC e a partir do substitutivo da CAE, agradou ainda menos à comunidade educacional do que o anterior. Muitas foram as críticas e as acusações de que o PNE afastava-se irremediavelmente das posições majoritárias da Conae.

Além disso, o zelo pela constitucionalidade formal de dispositivos que implicavam obrigações aos entes federados e impingiam prazos ao Executivo contribuiu para uma impressão generalizada – embora equivocada – de que o PNE, na forma aprovada pela CCJ, careceria de mecanismos concretos de coercitividade. No tocante à meta 4, remanescia acesa a polêmica sobre a educação inclusiva e sua convivência com escolas especiais, assim como sobre a destinação de recursos públicos para a escolarização de alunos com deficiência em instituições segregadas.

Ao chegar à CE, presidida pela oposição, o PNE teve como relator o senador Alvaro Dias (PSDB/PR), também do bloco opositor ao governo. Havia grande pressão para que se acelerasse a tramitação da matéria, prestes a completar um ano no Senado. Assim, optou-se por um calendário célere, porém marcado por audiências públicas, a fim de que o debate não fosse mitigado justamente na comissão encarregada da análise de mérito.

Em pouco mais de um mês, realizaram-se sete audiências públicas e, em 18 de novembro, o relator apresentou novo substitutivo para o PNE. Após a análise de emendas – foram 97 as apresentadas na CE – e complementações de voto, o texto proposto retomava em parte o que havia sido aprovado pela Câmara e acrescentava modificações sugeridas nas audiências públicas.

Alguns pontos permaneciam polêmicos, como a meta 4 e a meta 20. Essa última, nos termos do substitutivo, paradoxalmente adotava o conceito de investimento público total no corpo da lei, embora se referisse expres-

samente ao investimento público na educação pública no enunciado da meta, aproximando-a do conceito de investimento direto.

Outra inovação controversa do texto foi a substituição da diretriz de promoção da igualdade de gênero e de orientação sexual na educação por uma redação que previa a promoção da equidade, da justiça social e da não discriminação de modo geral. O texto proposto pelo relator era apoiado por grupos religiosos de diferentes denominações, mas criticado por defensores dos direitos humanos e da diversidade sexual.

Entretanto, de modo geral, o substitutivo da CE teve, entre os grupos que acusavam o Senado de "piorar" o plano a cada novo texto aprovado pelas comissões, uma recepção mais calorosa do que seus antecessores.

A CE votou a matéria em 27 de novembro de 2013, em uma reunião rápida, que durou menos de dez minutos, com votação simbólica, sem a presença de parlamentares da base governista. O episódio foi criticado como uma manobra regimental questionável, mas, ao cabo, a votação não foi invalidada, e o PNE seguiu para sua última etapa de deliberação no Senado.[11]

No Plenário, onde foi apreciado em caráter de urgência, o projeto foi objeto de duas novas emendas substitutivas, de autoria dos senadores Vital do Rêgo e Cristovam Buarque (PDT/DF), respectivamente. Eram, portanto, cinco os substitutivos em tramitação na Casa. O texto defendido pelo governo inscrevia-se no substitutivo do senador Vital do Rêgo apresentado ao Plenário, elaborado a partir das alterações propostas na CAE e na CCJ e incorporando parte das mudanças aprovadas na CE, após intensas negociações com a oposição. Mas essa versão estava longe de ser consensual e trazia novidades de última hora, como uma nova meta – a 21, relativa a ciência, tecnologia e inovação – e uma polêmica

11 Também a base governista utilizara-se de artifícios regimentais para modificar circunstancialmente a composição da CE, sinalizando a intenção de derrubar o parecer do relator na votação.

nova estratégia – a 7.36, referente ao estabelecimento de mecanismos meritocráticos na educação.

A discussão da matéria foi marcada pelo embate entre governo e oposição. O relator, senador Eduardo Braga (PMDB/AM), líder do governo no Senado, requereu preferência para o substitutivo do senador Vital do Rêgo, com ajustes (subemendas), inclusive na controversa meta 4. Por fim, em 17 de dezembro de 2013, no apagar das luzes da sessão legislativa, esse texto foi aprovado pelo Senado e, após a elaboração da redação final, o PNE retornou à Casa iniciadora no último dia do ano.

De volta à Câmara: entre o texto de 2012 e o do Senado

Em fevereiro de 2014, ao iniciar-se nova sessão legislativa, as mudanças feitas pelo Senado no PNE passaram a ser analisadas pela Comissão Especial da Câmara que havia apreciado o projeto em 2011 e 2012. De modo geral, a sociedade civil defendia a retomada integral do texto da Câmara. O Executivo, contudo, relutava em apoiar aspectos específicos do documento, especialmente as estratégias relacionadas à implementação do CAQ.

A Comissão Especial optou por analisar cada uma das alterações promovidas pelo Senado, em vez de rejeitar o substitutivo integralmente. Uma ampla audiência pública foi promovida, além de diálogos com os diversos atores envolvidos na matéria. O resultado, cuja primeira versão foi apresentada pelo relator em 19 de março de 2014, foi um novo texto, combinando dispositivos aprovados na Câmara, ainda em 2012, com outros oriundos do texto aprovado pelo Senado, no final de 2013.

Entre março e abril, a comissão dedicou-se a construir acordos sobre os pontos mais polêmicos da matéria: a participação do setor público na expansão de vagas da educação profissional e superior; a diretriz sobre

a superação das desigualdades de gênero e orientação sexual; a meta 4; a implementação do CAQ e o papel da União em sua complementação.

A propósito, tal como ocorrera com a meta 4 no Senado, que dominou a agenda, obliterando outros temas relevantes, a redação da diretriz relativa à superação das desigualdades de gênero e de orientação sexual ocupou grande parte dos debates nessa fase.

Outra polêmica referia-se ao conceito de investimento público utilizado na meta 20. A essa altura – e, de fato, desde que saiu vitorioso da Câmara em 2012 –, já não se questionava o percentual de 10% do PIB em educação. O que estava em debate era como a meta seria contabilizada. Na prática, ao propor o conceito de investimento público total, o governo havia logrado não só incluir no cômputo importantes programas que direcionam recursos para o setor privado,[12] mas também dar maior viabilidade à meta, sem derrubar uma bandeira que havia se tornado muito forte na mídia e no imaginário coletivo. Tratava-se, portanto, de uma típica estratégia de conciliação, habitual nos processos deliberativos no Congresso.

Após diversas complementações de voto, apresentação de votos em separado e destaques no processo de votação, a Comissão Especial concluiu a apreciação do PNE no início de maio. Começava, então, mais um capítulo da saga: a votação pelo Plenário da Câmara.

Os obstáculos nessa etapa iam além do processo de construção de acordos sobre pontos polêmicos, representados pelos diversos destaques para votação em separado. Havia a dificuldade adicional de que a matéria fosse pautada, considerando que a ordem do dia do Plenário encontrava-se

12 A exemplo do Programa Universidade para Todos (Prouni), do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) e do Fundo de Financiamento ao Estudante (Fies), entre outros.

habitualmente "trancada" por medidas provisórias cujo prazo de apreciação já se havia esgotado.[13]

Nesse contexto, iniciou-se um movimento de articulação, envolvendo deputados atuantes no campo educacional, com apoio da sociedade civil, para buscar uma saída regimental que viabilizasse a votação do plano ainda no primeiro semestre. Havia o receio de que diversas medidas provisórias se acumulassem na pauta, de modo que, considerando o ritmo dos trabalhos legislativos em períodos eleitorais, a votação do PNE acabasse sendo empurrada para o final de 2014, após as eleições presidenciais.

A solução veio na forma de uma questão de ordem, encaminhada pelo deputado Glauber Braga (PSB/RJ), presidente da Comissão de Educação da Câmara, ao presidente da Casa. Inicialmente negada pela Presidência, a questão de ordem foi remetida à CCJC mediante recurso apresentado pelo deputado Arnaldo Faria de Sá (PTB/SP), onde foi distribuída para a relatoria da deputada Maria do Rosário (PT/RS).

A questão de ordem indagava sobre a possibilidade de o PNE equiparar-se a planos plurianuais, sobre os quais não pode ser editada medida provisória, e que, por isso, segundo decisão de 2009 da Presidência da Câmara, referendada pelo Supremo Tribunal Federal, podem ser apreciados independentemente do trancamento da pauta do Plenário. O parecer da CCJC, a partir de uma hermenêutica sistemática da Carta, opinou que o PNE, por tratar da consecução de direito fundamental, com *status* constitucional privilegiado, ter caráter nacional e duração decenal, bem como gerar repercussão financeira, deveria ter tratamento análogo ao dos planos plurianuais, não se aplicando a ele o sobrestamento em virtude de medida provisória.

13 A Constituição determina que, se as medidas provisórias não forem apreciadas em até 45 dias, ficam sobrestadas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiverem tramitando, até que se ultime sua votação.

Com isso, pavimentou-se o caminho para a deliberação final sobre o PNE. A votação em Plenário, realizada entre 28 de maio e 3 de junho, acabou por confirmar a redação aprovada na Comissão Especial.

A sanção presidencial: rumo à implementação do PNE

Concluída a votação no Congresso, o PNE foi encaminhado à sanção em 5 de junho de 2014. Havia grande expectativa sobre a possibilidade de vetos ao plano. A redação final, talvez o melhor texto possível, dados os condicionantes estruturais e conjunturais, bem como a correlação de forças entre os atores envolvidos, incluía dispositivos desconfortáveis para o governo – especialmente a previsão de implementação da versão inicial do CAQ em curto prazo e de complementação federal aos entes que não o atingirem.

Outros atores relevantes defendiam vetos parciais. A Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), por exemplo, advogava explicitamente o veto ao cômputo na meta 20 de isenções fiscais e recursos aplicados em iniciativas como o Prouni, o Pronatec e o Fies, e à estratégia 7.36, relativa a políticas meritocráticas na educação básica.

No entanto, o PNE foi sancionado na íntegra, ao final do prazo constitucional de quinze dias úteis, transformando-se na Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Fechou-se, assim, o longo e complexo processo de construção de uma bússola para as políticas educacionais brasileiras, com metas ambiciosas e abrangentes, que requerem uma bem-sucedida coordenação federativa para serem atingidas.

Nesse processo, não se pode deixar de ressaltar o papel do Parlamento na discussão e no aperfeiçoamento do plano. De fato, apesar da tramitação demorada, o debate nas duas Casas do Legislativo contribuiu para modificar substancialmente o texto original do Executivo, aproximando-o das

demandas e posições defendidas por diferentes coalizões e segmentos representativos do setor. E a transparência do processo legislativo, com a ampla cobertura jornalística dos órgãos de comunicação da Câmara e do Senado, além da disponibilização na internet dos relatórios produzidos, audiências públicas e notas taquigráficas, favoreceu o acompanhamento do debate de perto pela sociedade.

A tramitação do PNE, assim como já ocorrera com outras matérias relacionadas à educação, explicitou o exercício de outras funções do Legislativo, além da missão primária de legislar e fiscalizar. As funções de legitimação, na medida em que se estabeleceu o "reconhecimento por parte de grupos politicamente significativos no âmbito da sociedade civil de que o Legislativo constitui instrumento adequado no encaminhamento de suas reivindicações", e de mobilização, que "implica a aceitação por parte dos principais agentes políticos de que cabe ao Legislativo coordenar tanto as ações oposicionistas como as situacionistas em face do regime em vigor" (SAVIANI, 2002, p. 14), foram fundamentais no processo.

A tarefa que ora se inicia é a implementação do plano, com suas numerosas metas intermediárias, que permitirão monitorar o caminho percorrido. Ao Legislativo caberá não somente acompanhar seu cumprimento, mas também levar a cabo a elaboração das leis que o PNE prevê, relativas à instituição do Sistema Nacional de Educação e à responsabilidade educacional. Caberá ao Parlamento, também, garantir, no processo orçamentário, dotações compatíveis com a consecução das metas para os próximos anos.

Para concluir, vale lembrar que a realidade educacional não é obra da legislação. Ambas são produto da realidade social. Encerrado o primeiro capítulo, o maior desafio do PNE começa agora.

Referências

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2010, Brasília-DF. **Documento final**. Brasília: Conae, 2010.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Por um novo Plano Nacional de Educação. **Cadernos de Pesquisa**, v. 41, n. 144, set./dez. 2011.

DOURADO, Luiz Fernandes. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul./set. 2010.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Das políticas de governo às políticas de Estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr./jun. 2011.

_____ et al. Por um Plano Nacional de Educação (2011-2020) como política de Estado. **Revista Brasileira de Educação**, v. 16, n. 47, p. 323-337, maio/ago. 2011.

SAVIANI, Dermeval. **Política e educação no Brasil**: o papel do Congresso Nacional na legislação do ensino. 5. ed. rev. Campinas, SP: Autores Associados, 2002.

A oferta da educação básica: desafios para o futuro e o Plano Nacional de Educação

Ricardo Chaves de Rezende Martins[14]

Em junho de 2014, foi publicada a Lei nº 13.005, que aprovou o Plano Nacional de Educação para os próximos dez anos. Entre o término da vigência do plano anterior e a entrada em vigor do novo, transcorreram três anos e meio, praticamente quase toda a legislatura iniciada em 1º de fevereiro de 2011.

O tempo de discussão de um novo plano educacional não surpreende, em função da relevância social do tema e da existência de um público interessado altamente organizado, que efetivamente participa do processo legislativo, interagindo com os parlamentares. Evidência disso é o extraordinário número de emendas que o projeto recebeu (2.906 à proposição original e 449 ao substitutivo, na Câmara, e 225, no Senado Federal, além de emendas substitutivas apresentadas em plenário), o mais elevado na história recente do Congresso Nacional.

A complexidade da matéria e o esperado longo período de tramitação poderiam ter ensejado a apresentação de iniciativas legislativas com maior anterioridade em relação ao final de vigência do plano anterior. De fato, o PL nº 8.035, de 2010, foi encaminhado pelo Poder Executivo à Câmara dos Deputados por mensagem datada do dia 15 de dezembro de 2010, menos de um mês para que completasse dez anos o plano aprovado pela

14 Consultor legislativo da Câmara dos Deputados na área XV (educação, cultura e desporto). Bacharel em ciências econômicas, mestre em educação e doutor em ciência política.

Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Por outro lado, não se registrou a apresentação de nenhum projeto de iniciativa parlamentar, ao contrário do que ocorreu no processo que resultou no plano de 2001.

O *timing* político de apresentação e apreciação da matéria certamente merece análise específica, que ultrapassa o escopo do presente texto. Mas é possível desde logo afirmar que o amplo debate a que foi submetida sugere que as metas afinal aprovadas representam os consensos possíveis. Há, então, uma excelente oportunidade para que se discuta a relação entre essa dimensão de possibilidades e limites dos acordos políticos e a da viabilidade de cumprimento das metas resultantes. As concessões feitas pelos diferentes atores para alcance de metas consensuais promovem aproximação ou afastamento da realidade? Limitam a eficácia das ações planejadas? É com esse enfoque que o presente texto analisa algumas das metas do novo PNE.

As metas de expansão da oferta do ensino regular

A primeira grande questão que importa responder é sobre a viabilidade de cumprimento das metas de expansão da oferta da educação básica. Este trabalho enfoca algumas daquelas relativas ao ensino regular. Os grandes números nacionais sugerem possibilidades efetivas de alcance dessas metas, desde que a vontade política e administrativa não sofra solução de continuidade no período.

As metas que constam da Lei nº 13.005, de 2014, apresentam modificações (algumas muito significativas) em relação ao projeto originalmente enviado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional. O quadro a seguir expõe os contrastes.

Quadro 1 – Comparação da redação de metas dos anexos do Projeto de Lei nº 8.035, de 2010, e da Lei nº 13.005, de 2014

Meta	Projeto de Lei nº 8.035, de 2010	Lei nº 13.005, de 2014
1	Universalizar, até 2016, o atendimento escolar da população de quatro e cinco anos, e ampliar, até 2020, a oferta de educação infantil de forma a atender a cinquenta por cento da população de até três anos.	Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade, e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, cinquenta por cento das crianças de até três anos até o final da vigência deste PNE.
2	Universalizar o ensino fundamental de nove anos para toda população de seis a quatorze anos.	Universalizar o ensino fundamental de nove anos para toda a população de seis a quatorze anos e garantir que pelo menos noventa e cinco por cento dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE.
3	Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de quinze a dezessete anos e elevar, até 2020, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para oitenta e cinco por cento, nesta faixa etária.	Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de quinze a dezessete anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para oitenta e cinco por cento.
6	Oferecer educação em tempo integral em cinquenta por cento das escolas públicas de educação básica.	Oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, cinquenta por cento das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, vinte e cinco por cento dos(as) alunos(as) da educação básica.
11	Duplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta.	Triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos cinquenta por cento da expansão no segmento público.

Fonte: Projeto de Lei nº 8.035, de 2010, e Lei nº 13.005, de 2014.

A meta 1 sofreu modificação na previsão temporal da parte referente a creches (o ano anteriormente previsto, 2020, não era mais compatível com a duração decenal de um plano aprovado bem depois da data do

projeto original, apresentado em dezembro de 2010); e o percentual de atendimento da população-alvo (50%) passou a ser o mínimo a atingir.

A meta 2 recebeu alteração mais densa, pois além da universalização do ensino fundamental de nove anos, já prevista, acrescentou-se a exigência de correção de fluxo.

A meta 3 sofreu apenas ajuste na previsão temporal.

A meta 6 recebeu nova variável para atendimento em tempo integral, a ser simultaneamente considerada com a oferta em metade das escolas: um quarto das matrículas. As duas proporções (50% das escolas e 25% dos alunos) são tratadas como percentuais mínimos a serem atingidos.

A meta 11, referente à educação profissional técnica de nível médio, foi ampliada: triplicar, ao invés de dobrar, o número de matrículas. Foi introduzida a obrigação de que o setor público responda pelo menos por metade dessa expansão da oferta.

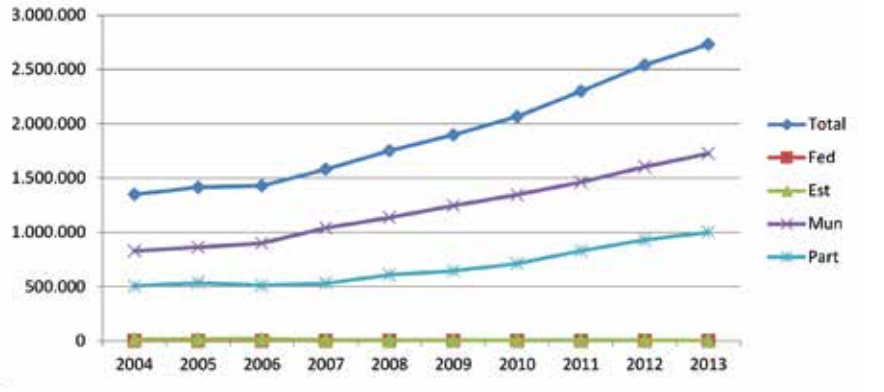
Quais são então as perspectivas para o cumprimento dessas metas? O cenário atual e o passado recente sinalizam alguma tendência? Será necessário algum esforço adicional ou as metas encontram correspondência na evolução histórica das redes escolares? Essas questões são a seguir examinadas.

A evolução das matrículas da educação básica geral nos últimos anos

Para projetar dez anos à frente, convém analisar o que ocorreu dez anos para trás. A melhor contextualização da discussão requer o exame do comportamento das matrículas nos tempos recentes. Tomando o período de 2004 a 2013, sendo este o último ano para o qual existem dados consolidados e publicados, observa-se que as matrículas na educação básica têm

decrescido. O fenômeno se manifesta de modo acentuado nas redes públicas de ensino fundamental e médio. Na rede particular, tem havido um pequeno incremento. Os dados encontram-se nos gráficos a seguir.

Gráfico 1 – Matrículas em creches no Brasil – 2004-2013

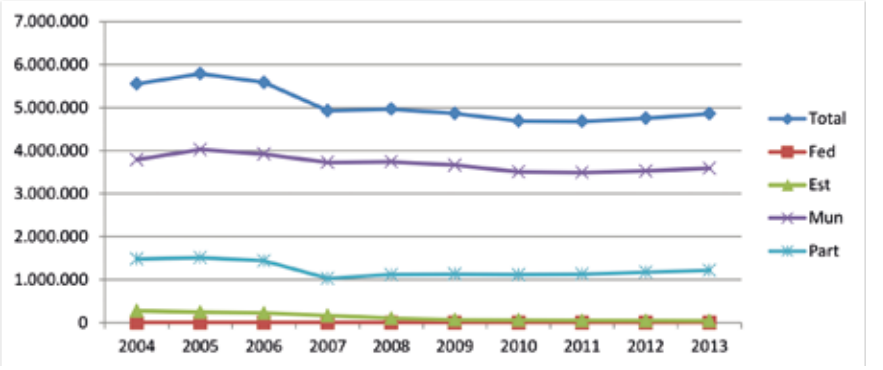


Fonte: MEC/Inep/Censo Escolar.

O número de crianças nas creches tem crescido. Mais do que dobrou nas redes municipais e quase dobrou na rede particular. É a única etapa em que foi observado crescimento. A inclinação das curvas das matrículas nessas redes sugere uma aceleração no processo de expansão. A taxa de atendimento educacional da população de 0 a 3 anos de idade elevou-se de 13,4%, em 2004, para 23,2%, em 2013, percorrendo uma distância de quase dez pontos percentuais (ver tabela 1, adiante). No total, porém, não chegou a duplicar-se. Para o cumprimento da meta do PNE, em 2024, é necessário mais do que dobrar a última taxa observada, acelerando ainda mais o crescimento.

Na pré-escola, houve redução do total de matrículas, com alguma recuperação nas redes municipais e particular, ao final do período, como demonstra o gráfico 2.

Gráfico 2 – Matrículas na pré-escola no Brasil – 2004-2013

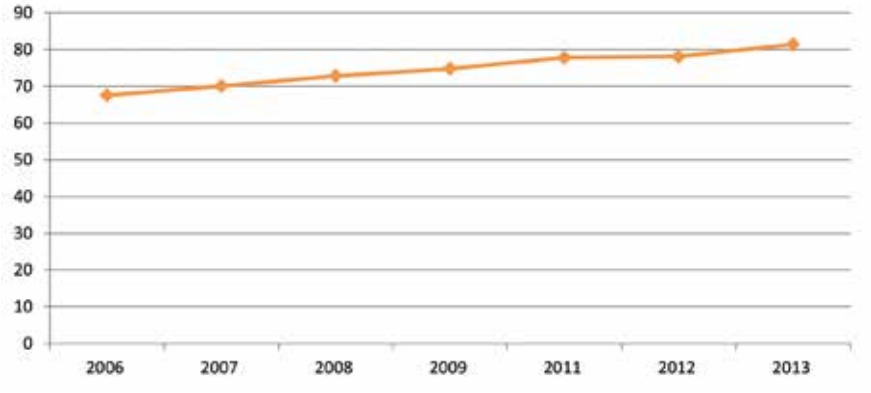


Fonte: MEC/Inep/Censo Escolar.

No caso da pré-escola, é preciso considerar que a Lei nº 9.394, de 1996, foi alterada no período analisado: em 2005, para determinar a matrícula obrigatória no ensino fundamental a partir dos 6 anos de idade, e em 2006, para estender a duração do ensino fundamental para nove anos, mantida a mesma idade de ingresso. Essas mudanças certamente resultaram em migração de crianças com 6 anos de idade da pré-escola para o ensino fundamental, explicando em boa medida a redução das matrículas naquela etapa da educação infantil, ainda que houvesse prazo até 2010 para a implementação dessa transferência.

Como a evolução das matrículas foi muito afetada pelas modificações estruturais na organização da educação básica, cabe recorrer a indicadores retirados diretamente de outra fonte, como a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad). As taxas de atendimento educacional da população de 4 e 5 anos de idade passaram a ser publicadas a partir do ano de 2006 e apresentam, desde então, a seguinte evolução:

Gráfico 3 – Evolução de atendimento educacional da população de 4 e 5 anos de idade no Brasil – 2006-2013



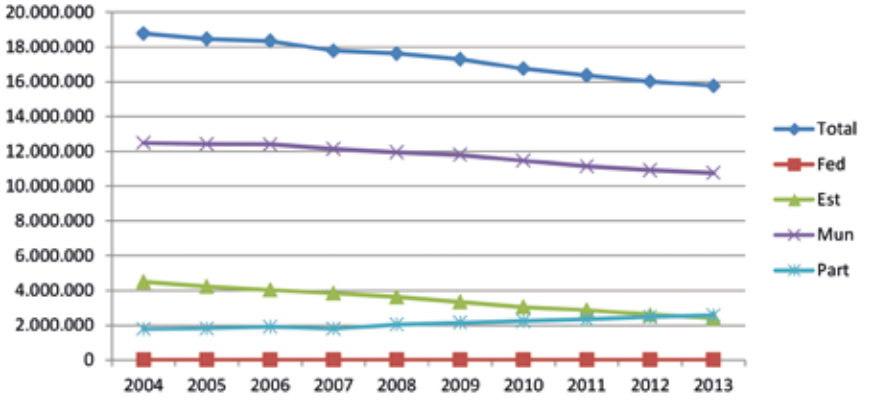
Fonte: IBGE/Pnad.

A taxa de atendimento educacional tem evoluído positivamente. De 2006 para 2013, ela cresceu 13,8 pontos percentuais, de 67,6% para 81,4%. O ritmo de expansão, porém, não é compatível com o imperativo constitucional (Emenda Constitucional nº 59, de 2009) nem com a meta do PNE, isto é, a universalização da pré-escola para esse contingente populacional até 2016. Isso significa percorrer, em pouco mais de dois anos, uma distância percentual de 18,6%, bastante superior àquela vencida em oito anos, de 2006 a 2013.

O comportamento dos dados referentes à pré-escola contrasta com o fato de que a aprovação da emenda constitucional deu-se há cinco anos. Na rede pública municipal, o total de matrículas decresceu sistematicamente até 2011. Nesse mesmo ano, a rede particular começou a apresentar uma pequena recuperação.

No ensino fundamental, a tendência à redução é bastante acentuada. Para efeitos deste trabalho, é relevante desdobrar a evolução das matrículas nos anos iniciais e nos anos finais desse nível de ensino.

Gráfico 4 – Matrículas nos anos iniciais do ensino fundamental no Brasil – 2004-2013

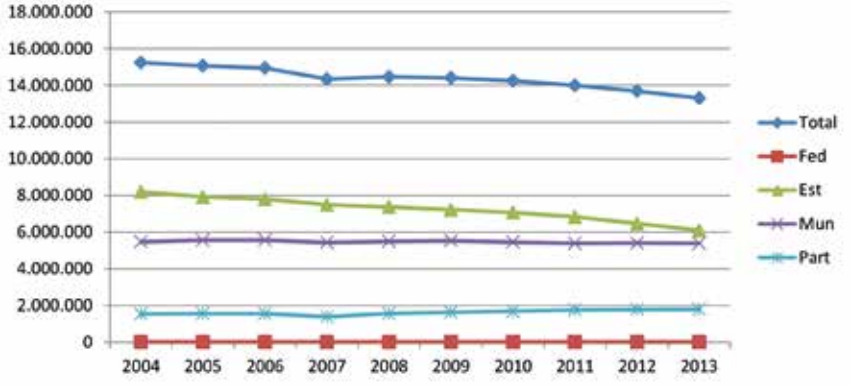


Fonte: MEC/Inep/Censo Escolar.

Há uma redução total de mais de 3 milhões de matrículas nos anos iniciais do ensino fundamental. A tendência decrescente nas redes estaduais (diminuição superior a 2 milhões de matrículas) é consistente com o fato de que majoritariamente o atendimento nessa etapa tem sido feito pelos municípios. De fato, em 2004, as redes estaduais eram responsáveis por 24% das matrículas; e as municipais, por 67%. Em 2013, essas proporções eram, respectivamente, de 15% e 68%. No entanto, mesmo nas redes municipais, a redução é significativa: 1,7 milhão de matrículas.

Também nos anos finais desse nível de ensino, a redução das matrículas é importante (quase 2 milhões de alunos), como demonstra o gráfico 5.

Gráfico 5 – Matrículas nos anos finais do ensino fundamental no Brasil – 2004-2013

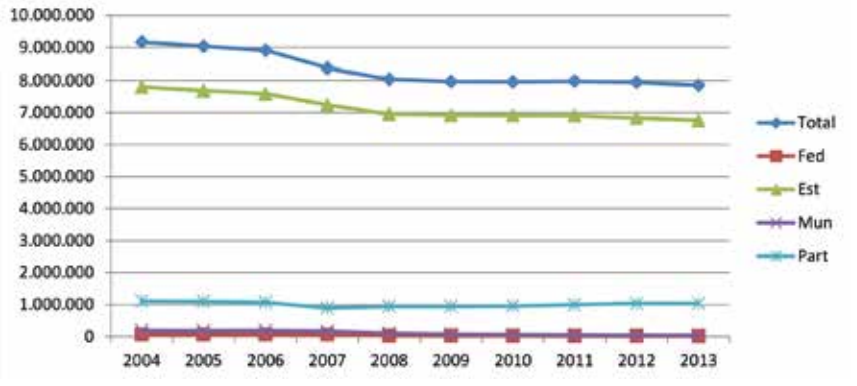


Fonte: MEC/Inep/Censo Escolar.

Nessa etapa do ensino fundamental, verificou-se relativa estabilidade nas matrículas das redes municipais. O decréscimo mais acentuado ocorreu nas redes estaduais (2,1 milhões).

No ensino médio, também está configurada tendência declinante, concentrada nas matrículas das escolas públicas estaduais (pouco mais de 1 milhão).

Gráfico 6 – Matrículas no ensino médio no Brasil – 2004-2013



Fonte: MEC/Inep/Censo Escolar.

Os dados em geral registram efetiva redução da dimensão do alunado no ensino fundamental e médio no país. Esse fato, contudo, não parece estar relacionado com aumento de perdas das redes escolares, e sim com a demanda. De acordo com os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), não há redução nas taxas de frequência bruta a estabelecimentos de ensino, por grupos de idade. Pelo contrário, elas vêm avançando nas faixas etárias até 17 anos de idade, embora de forma mais modesta no período de 2008 a 2012. No entanto, reduziu-se a proporção de estudantes de 18 a 24 anos de idade. Os dados se encontram na tabela 1.

Tabela 1 – Taxas de frequência bruta a estabelecimentos de ensino, por grupos de idade no Brasil – 2004-2012 (Em %)

Ano	Grupos de idade (anos)				
	0 a 3	4 a 6	7 a 14	15 a 17	18 a 24
2004	13,4	70,5	97,1	81,9	32,2
2008	18,1	79,8	97,9	84,1	30,5
	Grupos de idade (anos)[1]				
	0 a 3	4 a 5	6 a 14	15 a 17	18 a 24
2009	...	74,8	97,6	85,2	30,3
2011	20,8	77,4	98,2	83,7	28,9
2012	21,2	78,2	98,2	84,2	29,4
2013	23,2[2]	81,4	98,4	84,3	30,0

Fonte: IBGE/Pnad – Síntese de indicadores sociais.

1 – A partir do ano de 2009, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 59, foram definidos novos grupos de idade, correlacionados com as novas faixas etárias para a educação infantil (4 e 5 anos) e o ensino fundamental (6 a 14 anos).

2 – Estimativa a partir de dados do Censo Escolar e da Pnad. A taxa ainda não havia sido oficialmente publicada quando da elaboração deste artigo.

À exceção da educação infantil (creche e pré-escola), com taxas crescentes, os dados sugerem estabilidade no grau de atendimento escolar, com algumas oscilações nas faixas de 15 a 17 e de 18 a 24 anos de idade. Nesta última, a taxa de 2013 é inferior à de 2004, cabendo portanto uma aná-

lise mais detalhada. A tabela 2 apresenta a distribuição desses jovens por nível de ensino frequentado.

Tabela 2 – Distribuição dos estudantes de 18 a 24 anos de idade por nível de ensino frequentado no Brasil – 2004-2012 (Em %)

Ano	Ensino fundamental	Ensino médio	Educação superior	Outros[1]
2004	15,7	38,8	33,0	12,5
2008	9,6	36,1	45,5	8,9
2012	5,8	33,8	52,1	8,3

Fonte: IBGE/Pnad – Síntese de indicadores sociais.

1 – Outros: pré-vestibular, supletivo e alfabetização.

Verifica-se que, em todo o período examinado, cerca de um terço dos jovens de 18 a 24 anos que estudam e que deveriam estar matriculados no ensino superior encontra-se ainda no ensino médio. Por outro lado, aumentou significativamente a proporção de estudantes dessa faixa etária na educação superior, enquanto diminuiu a parcela daqueles matriculados no ensino fundamental. Esse quadro corresponde a uma redução de matrículas na modalidade de educação de jovens e adultos (EJA), particularmente no ensino fundamental, como evidenciam os números da tabela 3.

Tabela 3 – Matrículas em EJA no Brasil – 2004-2012

Ano	Matrículas em EJA	Matrículas em EJA (ensino fundamental)	Estudantes de 18-24 anos em EJA (ensino fundamental)
2004	4.577.266	3.419.675	973.919
2008	4.945.424	3.295.240	833.375
2012	3.906.877	2.561.013	568.000[1]

Fonte: MEC/Inep/Censo Escolar.

1 – Estimativa a partir dos dados da Pnad 2013.

Por outro lado, a média de anos de estudos da população brasileira com 15 anos de idade ou mais não se elevou substantivamente. Em 2004, era de 6,8 anos; em 2013, de 8 anos. A diferença entre essa média e a duração legal do ensino fundamental (oito anos em 2004 e nove anos em 2012) é praticamente a mesma, oscilando de 1,2 para 1 ano. Certamente esse número é fortemente influenciado pelos baixos níveis de escolarização dos contingentes mais idosos da população. Mas também sinaliza a necessidade de esforços específicos nas políticas voltadas para a educação de jovens e adultos. Em 2013, o número médio de anos de escolaridade dos jovens de 18 e 19 anos de idade era igual a 9,2, inferior aos 12 anos correspondentes ao ensino médio completo. Entre os jovens de 20 a 24 anos, a média em 2013 era igual a 10 anos de estudos, significando que também não foi completada a última etapa da educação básica. Na população com mais de 25 anos de idade, o número médio era igual a 7,7.

Esses dez anos que antecederam a aprovação do novo Plano Nacional de Educação apresentam, portanto, importantes tendências com relação à educação básica. Para o chamado ensino regular, houve movimento decrescente na demanda, em larga medida decorrente da redução no crescimento vegetativo da população.

Tabela 4 – Estimativas da população de 0 a 24 anos de idade, por grupos de idade no Brasil – 2004-2013 (em milhares)

	Grupos de idade (anos)				
	0-3	4-5	6-14	15-17	18-24
2004	11.935	6.507	30.902	10.742	24.072
2008	10.855	5.921	30.178	10.290	23.242
2013	9.937	5.549	28.840	10.642	22.706

Fonte: IBGE/Pnad.

Projetando as metas do PNE para a educação básica geral

Durante a vigência do PNE II, graves desafios serão enfrentados, especialmente a **expansão do atendimento na educação infantil** e a **elevação da taxa de escolarização dos jovens de 15 a 17 anos de idade**. A meta 1 prevê a universalização, até 2016, da matrícula das crianças de 4 e 5 anos na pré-escola. E que, em dez anos, pelo menos a metade das crianças de 0 a 3 anos de idade estará atendida em creches. A meta 2 determina a universalização do ensino fundamental de nove anos para toda a população de 6 a 14 anos de idade. A meta 3 estabelece a universalização, até 2016, do atendimento escolar de todos os jovens de 15 a 17 anos de idade e, em dez anos, a elevação da taxa líquida de escolarização no ensino médio para 85%.

A combinação dessas metas com a projeção da população para os próximos anos gera a tabela 5, que considera os seguintes parâmetros:

a. o ponto de partida está nos dados relativos ao ano de 2013, os últimos publicados;

b. a população está distribuída de acordo com a faixa etária própria para cada etapa;

c. para 2016: uma meta intermediária de atendimento em creche foi estimada para 30% da população na faixa etária de 0 a 3 anos; a meta relativa aos anos finais do ensino fundamental abrange também 30% da população na faixa etária de 15 a 17 anos; a meta relativa ao ensino médio se refere aos demais 70% nessa faixa;[15]

d. para 2024: a meta relativa aos anos finais do ensino fundamental abrange 15% da população na faixa etária de 15 a 17 anos;

15 A meta intermediária para as creches não está prevista no PNE II. Foi adotada pelo autor com o objetivo de estimar, de modo progressivo, as possibilidades de cumprimento da meta total. Para os jovens de 15 a 17 anos de idade, a obrigatoriedade é de universalização do atendimento até 2016. A distribuição percentual desse contingente entre os anos finais do ensino fundamental e o ensino médio foi também uma opção do autor.

a meta relativa ao ensino médio corresponde a uma taxa líquida de escolarização igual a 85%.

Tabela 5 – Projeção da população em idade de escolarização e necessidade de oferta de vagas, de acordo com as metas do PNE (em milhares)

	2013	2016			2024		
	Matrículas	População[1]	Matrículas meta PNE	Diferença s/ 2013	População	Matrículas meta PNE	Diferença s/ 2013
Creche	2.730	11.536	3.461	731	10.525	5.263	2.533
Pré-escola	4.860	6.004	6.004	1.144	5.434	5.434	574
E. F. (iniciais)	15.765	15.775	15.775	10	14.154	14.154	-1.611
E. F. (finais)	13.304	13.426	16.522	3.218	11.992	13.408	104
E. médio	7.854	10.319	7.223	-631	9.438	8.022	168

Fontes: MEC/Inep/Censo Escolar; IBGE – Projeção da População do Brasil por sexo e idade – 2000-2060.

1 – As projeções da população de 0 a 3 anos (11,5 milhões) e de 4 a 5 anos (6 milhões), para 2016, apresentadas nesta tabela, podem parecer inconsistentes com as estimativas desses contingentes para 2013 (9,9 milhões e 5,5 milhões, respectivamente), apresentadas na tabela 4. Todos os dados, contudo, são retirados de tabelas publicadas pelo IBGE. A diferença deve ser atribuída a questões de natureza metodológica, inerentes às pesquisas que lhes deram origem. Os números que constam na tabela 4 foram estimados pela Pnad (uma pesquisa amostral), enquanto que os números apresentados na tabela 5 foram retirados das projeções populacionais feitas pelo IBGE para o período de 2000 a 2060, a partir dos levantamentos dos censos populacionais de 2000 e 2010, de acordo com a última atualização feita pelo instituto, em 2013.

Os dados sugerem, como evolução demográfica, a redução na população em todas as faixas etárias da educação básica. Nas matrículas, delineiam-se tendências claras, tendo em vista o cumprimento das metas do PNE e tomando como ponto de partida os dados de 2013, os últimos publicados. Na creche, impõe-se elevação contínua. Na pré-escola, ocorre elevação até 2016 e subsequente redução, configurando, em 2024, a necessidade de menos de 600 mil vagas adicionais em relação às matrículas observadas em 2013. Nos primeiros anos do ensino fundamental, há inicialmente certa estabilidade, para em seguida observar-se ao longo e ao

fim do período do plano, demanda menor do que a existente em 2013. Nos anos finais do ensino fundamental, o esforço inicial é maior (acréscimo de 3,2 milhões de vagas), especialmente em função do cumprimento da meta 3, de universalização do atendimento da população de 15 a 17 anos de idade até 2016. Como já mencionado, a hipótese adotada nesse caso é a de que 30% deste contingente ainda estarão cursando essa etapa da educação básica. Em 2024, além de todos aqueles com 10 a 14 anos, o quadro considera que 15% dos jovens de 15 a 17 anos estarão também estudando no ensino fundamental. Finalmente, se todas as vagas do ensino médio, em 2016, estivessem ocupadas apenas por jovens de 15 a 17 anos de idade, haveria um excesso de 631 mil vagas para atender aos 70% de estudantes nessa faixa etária. Em 2024, considerada a meta de taxa líquida de escolarização no ensino médio igual a 85%, seriam necessárias 168 mil vagas em relação ao número existente em 2013.

Em resumo, impõem-se esforços significativos no que se refere às creches ao longo de todo o período. Para a pré-escola, um impulso especial será indispensável nos dois próximos anos, expandindo em quase 24% o número de vagas existentes em 2013. Até o final do período, haverá redução gradual na necessidade dessas vagas, chegando, em 2024, a um número maior do que o existente em 2013, porém menor do que terá sido necessário oferecer em 2016. Nos anos iniciais do ensino fundamental, os números indicam tendência à estabilidade e, em sequência, a significativa redução. O maior impacto, no início da vigência do PNE, incide sobre os anos finais do ensino fundamental, com a incorporação de todo o contingente na faixa etária de 10 a 14 anos e 30% daqueles com idade entre 15 e 17 anos. A seguir, o número de vagas requerido irá diminuir, chegando, em 2024, a uma quantidade necessária pouco superior à disponível em 2013. Para o ensino médio, a perspectiva inicial é de estabilidade ou mesmo redução, com algum ajuste ao longo do período, para alcançar ao final um pequeno adicional (168 mil) em relação àquele existente em 2013.

Como mencionado inicialmente, os grandes números nacionais para a educação básica regular obrigatória projetam a viabilidade de cumprimento das metas do PNE. Certamente uma análise regionalizada poderá apontar as localidades em que os esforços requeridos poderão ser mais ou menos intensos. Mas esse não é o propósito do presente trabalho.

Projetando as metas do PNE para a educação básica em tempo integral e a educação profissional técnica de nível médio

A meta referente à expansão da educação básica pública em tempo integral requererá esforços especiais. A tabela 6 apresenta, para o período de 2009 a 2013, a série de dados referentes às matrículas em tempo integral nas redes estaduais e municipais, computadas para efeitos de distribuição de recursos do Fundeb, conforme as respectivas portarias ministeriais publicadas ano a ano. O fato de não se levar em conta as matrículas na rede federal não afeta a análise, pois a sua participação no total é residual (menos de 0,01% no ensino fundamental e 0,5% no ensino médio).

Com relação à creche e à pré-escola, os dados são inequívocos. Sobre o ensino fundamental e o ensino médio, porém, deve ser feito um comentário. A partir de 2010, para o ensino fundamental, e desde 2011, também para o ensino médio, as sinopses estatísticas da educação básica, publicadas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), passaram a considerar como de tempo integral, além daquelas em jornada diária regular de sete horas, as matrículas referentes às turmas em que, agregando atividades complementares, a jornada diária também alcança sete horas. Esse cômputo tem pouco impacto sobre o ensino fundamental, mas eleva significativamente o número de matrículas em tempo integral no ensino médio, a partir desses anos, em relação àquelas computadas para o Fundeb. De fato, a diferença, para o ano de 2011, é de 65.000 matrículas (58% a mais em relação ao número registrado para o Fundeb); para 2012, de 90.000 (39% a mais); e para

2013, de 105.000 (35% a mais). A fim de assegurar homogeneidade nos dados examinados, considerou-se então, para efeitos deste trabalho, que as matrículas relativas às escolas efetivamente organizadas para oferta da educação em tempo integral são aquelas relativas ao Fundeb. As demais constituem, eventualmente, uma transição.

Tabela 6 – Matrículas em tempo integral computadas para o Fundeb no Brasil – 2009-2013

	Creche	Pré-escola	Ensino Fundamental	Ensino Médio
2009	801.147	266.457	961.815	57.935
2010	851.345	271.433	1.226.990	61.924
2011	931.407	278.886	1.654.989	111.085
2012	1.018.557	299.984	2.076.380	141.571
2013	1.093.897	333.686	3.052.812	198.154

Fonte: MEC/FNDE – Portarias ministeriais sobre o Fundeb.

Observa-se progressão bastante expressiva no ensino fundamental e no ensino médio. De 2009 para 2013, a expansão no primeiro foi da ordem de 217%. No ensino médio, o crescimento foi de 242%. Na creche e na pré-escola, os números foram bem mais modestos: 36% e 25%, respectivamente.

Esses números correspondem, no total das matrículas em cada etapa da educação básica, às proporções constantes da tabela 7.

Tabela 7 – Proporção das matrículas em tempo integral no total das matrículas na educação básica pública (redes estaduais e municipais) no Brasil – 2009-2013

	Creche	Pré-escola	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Total
2009	64,0	21,3	3,4	0,8	6
2010	62,9	20,1	4,5	0,9	7
2011	63,4	19,0	6,3	1,6	8
2012	63,3	18,6	8,2	2,1	10
2013	63,2	19,3	12,4	2,9	13

Fontes: MEC/FNDE – Portarias ministeriais sobre o Fundeb; MEC/Inep/Censo Escolar

Observa-se que, desde 2009 até 2013, um período de quatro anos, a proporção das matrículas em tempo integral em toda a educação básica mais que dobrou, passando de 6% para 13%. Essa progressão deveu-se ao incremento ocorrido no ensino fundamental e no ensino médio, visto que, nas duas subetapas da educação infantil, as proporções decresceram. Essa tendência de crescimento aparentemente poderia sugerir a viabilidade do cumprimento da meta de atingir, em dez anos, o percentual de 25% das matrículas em tempo integral no total da educação básica, menos do dobro do percentual hoje observado. Seria apressada, porém, a conclusão pela relativa modéstia da meta, em face do esforço já realizado. Além do desequilíbrio entre as etapas (o percentual referente ao ensino médio, por exemplo, é ainda extremamente reduzido), o crescimento em números absolutos deverá ser bastante expressivo.

Para efeitos de projeção, pode-se considerar que a meta deverá contemplar 25% das matrículas nas três etapas que correspondem à faixa do ensino obrigatório, isto é, a pré-escola, o ensino fundamental e o ensino médio. A situação almejada em 2024, em contraste com o número de matrículas em 2013, encontra-se na tabela 8.

Tabela 8 – Matrículas na educação básica pública em tempo integral (2009 e 2013) e projeção de necessidade de expansão para 2024 nas redes estaduais e municipais (em milhares)

	Matrículas 2009	Matrículas 2013	Expansão 2009/2013	Matrículas projeção 2024[1]	Expansão 2013/2024
Pré-escola	266	335	67	1.019	684
Ens. Fundamental	962	3.053	2.091	5.857	2.804
Ens. Médio	58	198	140	1.725	1.527

Fontes: MEC/FNDE – Portarias ministeriais sobre o Fundeb; MEC/Inep/Censo Escolar

1 – Mantida a mesma proporção de oferta pelas redes estaduais e municipais observada em 2013 (75% na pré-escola, 85% no ensino fundamental e 86% no ensino médio).

Comparando com o esforço feito entre 2009 e 2013, o cumprimento da meta do PNE significa, em dez anos, multiplicar por mais de dez vezes a expansão observada na pré-escola e no ensino médio. Para o ensino fundamental, os números sugerem a necessidade de evolução bem mais modesta e, portanto, mais viável.

No que se refere à expansão do ensino profissional técnico de nível médio, a progressão nos últimos anos, embora expressiva, não permite projetar facilidade para o alcance da respectiva meta do PNE. Os números dos anos de 2007 (primeiro ano em que as publicações oficiais distinguem as matrículas pelas diferentes formas de articulação da educação profissional com o ensino médio) a 2013 encontram-se na tabela 9.

Tabela 9 – Matrículas no ensino profissional técnico de nível médio no Brasil – 2007-2013

Ano	Total	Rede pública	Rede privada
2007	780.162	393.008	387.154
2008	927.978	479.214	387.154
2009	1.036.945	537.651	499.294
2010	1.140.388	595.818	544.570
2011	1.250.900	669.761	581.139
2012	1.362.200	729.750	632.450
2013	1.441.051	749.675	691.376

Fonte: MEC/Inep/Censo Escolar.

Os dados demonstram que, de 2007 a 2013, o número de matrículas cresceu 85%, sendo a elevação mais acentuada no setor público (91%) do que no particular (79%). Em sete anos, porém, não se chegou a dobrar o total de matrículas. Essa tendência certamente terá de ser modificada, para que se atinja o objetivo de triplicar esse número, em dez anos, como prevê o PNE.

O alcance dessa meta corresponderá, tomando por base as matrículas existentes em 2013, pelo menos a 4,3 milhões de matrículas. Dessa expansão, cerca de 1,3 milhões de vagas, no mínimo, deverão ser ofertadas pelas redes públicas. Esse é certamente o desafio mais significativo das metas aqui discutidas.

Considerações finais

As metas analisadas sugerem que, para todo o período do PNE, os maiores esforços estarão concentrados na expansão das matrículas nas **creches, na educação básica pública em tempo integral e na educação profissional técnica de nível médio**. Um desafio específico se encontra também na necessidade de **aceleração da oferta do ensino fundamental**,

nos primeiros anos de vigência do plano, para incorporação de jovens de 15 a 17 anos nos anos finais do ensino fundamental. Como questão histórica, permanece a elevação da escolaridade da população adulta que não concluiu a educação básica. A proporção de estudantes na modalidade de educação de jovens e adultos segue sendo muito reduzida em relação ao tamanho do contingente da população com baixo nível de escolarização formal.

Finalmente, a expansão não pode se dar sem a melhoria da qualidade. Isso significa investimentos específicos para elevar a média de gastos por aluno a patamares compatíveis com os praticados por países que lograram oferecer a seus cidadãos educação escolar em padrões desejáveis. Esse, porém, é tema para outro artigo.

Os consensos estabelecidos no Poder Legislativo, portanto, não se afastaram de um desejável realismo em face da trajetória histórica recente de expansão das redes de educação básica. O PNE, contudo, não pode ser considerado como um plano conservador. Suas metas implicam, como já mencionado, a aceleração do esforço de atendimento em alguns segmentos específicos. Seu sucesso dependerá certamente da conjugação da vontade política e administrativa com a efetiva disponibilidade de recursos que assegurem o aumento das oportunidades de acesso e permanência com um salto de qualidade na educação escolar básica.

Referências

BRASIL. 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 dezessete 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 12 nov. 2009. Seção 1, p. 8. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm>. Acesso em: 20 jan. 2015.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 dez. 1996.Seção 1, p. 27833. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em: 20 jan. 2015.

BRASIL. Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 7 fev. 2006. Seção 1, p. 1. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11274.htm>. Acesso em: 20 jan. 2015.

Educação em tempo integral no PNE 2014-2024

José Edmar de Queiroz[16]

O Plano Nacional de Educação com vigência para o período de 2014-2024 alça a educação integral a novo patamar no cenário das políticas públicas, com uma meta específica sobre o tema (meta 6). Neste texto, tratamos dessa nova configuração do assunto sob dois pontos de vista. No primeiro, analisamos os precedentes que levaram a educação integral a ocupar posição de destaque no PNE II, especialmente o crescimento da presença do assunto na legislação e em experiências de políticas públicas na história recente do Brasil. No segundo, discutimos a meta 6 e suas estratégias, de forma a analisar a inovação que elas representam e suas perspectivas de implementação.

Educação integral: conceitos e experiências

O conceito de educação integral é bastante amplo e os discursos em torno do tema podem se referir a ideias que, embora estejam relacionadas, têm fundamentos e formas de implantação diferentes. Resumidamente, apontamos três desses discursos:

a. educação integral como formação integral;

b. educação integral como escola de tempo integral; e

16 Consultor legislativo do Senado Federal na área de educação. Mestre em educação pela UnB.

c. educação integral na educação básica como articulação de saberes a partir de projetos integradores.

O primeiro conceito está presente nas formulações de educação como a busca de formação de seres integrais, sem separação dos aspectos biopsicossociais. Trata-se de oferecer uma educação que transcenda o modelo instrucional e forme indivíduos conscientes de sua inserção na comunidade e no mundo.

A segunda concepção é a da escola de tempo integral. Em geral, está associada à primeira, mas dá destaque à ampliação dos tempos e espaços escolares até que as crianças e jovens possam ser atendidos durante todo o dia numa instituição educacional. Em países desiguais como o Brasil, os defensores da escola de tempo integral argumentam a favor da proteção integral das crianças e dos adolescentes, com vistas à superação de vulnerabilidades sociais, para além dos aspectos estritamente instrucionais. A escola seria, sob esse ponto de vista, um lugar seguro, onde, além de educação, os estudantes receberiam alimentação, proteção e cuidados médicos e psicológicos.

A terceira concepção é a que se aproxima mais dos discursos e dos documentos das políticas de educação integral implementadas pelo governo federal e por sistemas de ensino subnacionais. Ela visa a oferecer, por meio de várias estratégias comunitárias e governamentais, atividades complementares aos estudantes da rede pública, utilizando para isso a extensão da jornada escolar.

Esse modelo de educação integral pretende transformar a escola em centro de diversas ações coordenadas entre várias instituições do Estado e da sociedade, para oferecer vivências educativas às crianças e aos jovens. Tanto essa visão, como a da escola de tempo integral apresentam vantagens e problemas. Enquanto a última traduz uma maior institucionalidade e responsabilização do Estado, pode também incorrer numa simples

ampliação da carga horária sem que isso resulte em melhorias no desempenho escolar dos estudantes. Por outro lado, o modelo de educação integral de abordagem integrada, ao pretender ser mais abrangente, pode levar a um esvaziamento do conceito, com o oferecimento de atividades alheias e desconectadas do currículo oficial, mais com aparência de lazer e ocupação do tempo ocioso do que de atividades educativas.

Ao longo da história da educação brasileira, a ideia de educação integral se fez presente em vários momentos. No século XX, o famoso "Manifesto dos pioneiros da Educação Nova" (1932) tratava essa questão sob o ponto de vista da escola laica, gratuita, obrigatória e para ambos os sexos. Anísio Teixeira, bem como os demais partidários da corrente escolanovista, entendia a educação como vida, e não como preparação para a vida. Coube a ele, quando da criação do sistema educacional de Brasília, estabelecer no terreno das políticas de governo aqueles princípios defendidos pelos pioneiros. O educador propôs para a nova capital um sistema de escolas que ampliava o tempo escolar, mas estabelecia uma divisão entre atividades tipicamente acadêmicas, realizadas em um turno e espaço físico, e atividades de caráter cultural, esportivo e de educação para o trabalho, em outro turno e ambiente físico.

Merece referência também o exemplo dos Centros Integrados de Educação Pública (Cieps), implantados no Rio de Janeiro em 1985, no governo de Leonel Brizola, sob a liderança de Darcy Ribeiro. O objetivo do projeto era oferecer escola de tempo integral, por meio da criação de uma nova rede de escolas com projeto arquitetônico de Oscar Niemeyer:

> O projeto arquitetônico expressou a preocupação pedagógica em proporcionar aprendizagem, mas sobretudo em favorecer a aquisição de hábitos, atitudes, valores. Em seu interior, as salas de aula, as salas de leitura, os gabinetes médico-odontológicos, os refeitórios bem equipados, as quadras de esportes, a casa dos alunos residentes, ajudaram a construir o mito de uma boa escola como uma

> escola diferente, protetora da infância e da sociedade, antídoto contra os perigos das ruas. (MIGNOT, 2001)

Darcy Ribeiro e Leonel Brizola queriam atender não apenas a carência de educação, mas também a de saúde, alimentação, esporte e lazer. Com as mudanças de governo, a proposta original dos Cieps foi sendo modificada, e hoje há uma diversidade de formas de ocupação de suas instalações, nem sempre em turno integral.

O governo Collor também procurou deixar sua marca neste tema por meio da criação dos Centros Integrados de Apoio à Criança (Ciacs), instituições escolares em tempo integral, implantadas a partir de 1991 em âmbito nacional, mas cujo projeto não teve continuidade, embora o governo Itamar Franco tenha dado certa sobrevida ao modelo, rebatizando as escolas como Centros de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente (Caics).

As escolas privadas, por sua vez, orientadas pela lógica de mercado, atualmente oferecem uma série de atividades extracurriculares complementares que atendem as famílias de classe média, com horizontes educacionais mais definidos. Essas escolas, entretanto, em sua maioria, não utilizam o conceito de educação integral, permanecendo com a lógica de dois turnos escolares.

No setor público, apesar desse histórico de descontinuidade, a educação integral tem aparecido mais recentemente como um dos temas de maior inserção na agenda da educação. O assunto se fez presente nos debates da Conferência Nacional de Educação de 2010, nos programas dos principais candidatos à Presidência da República nas eleições de 2014 e vem recebendo destaque nas discussões no âmbito do Parlamento, com impacto na legislação sobre a matéria e nas políticas públicas de educação nos três níveis da federação.

A educação integral na legislação

A Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), determina a ampliação da jornada escolar do ensino fundamental sem, no entanto, fazer referência ao ensino médio ou à extensão dessa ampliação. O texto legal, em verdade, é muito fluido ao afirmar que a jornada será "progressivamente" ampliada e que, durante a Década da Educação instituída pela lei, o tempo integral seria ampliado por uma conjugação de esforços e em "progressão".[17] A linguagem utilizada na LDB era tão pouco mandatória que dela resultou muito pouca evolução no atendimento em tempo integral no Brasil.

Ainda de acordo com a LDB, a educação infantil também pode ser oferecida na modalidade integral, com jornada mínima de sete horas.[18] Embora tradicionalmente as creches se organizem dessa forma,[19] o texto original da lei não trazia essa previsão, tendo sido modificado posteriormente.

Maior importância para o tema pode ser atribuída à Lei nº 11.494/2007, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Nos termos dessa norma, as matrículas em tempo integral recebem uma ponderação diferenciada para distribuição proporcional de recursos, como

17 Art. 34. A jornada escolar no ensino fundamental incluirá pelo menos quatro horas de trabalho efetivo em sala de aula, sendo progressivamente ampliado o período de permanência na escola.
[...]
§ 2º O ensino fundamental será ministrado progressivamente em tempo integral, a critério dos sistemas de ensino.
[...]
Art. 87. É instituída a Década da Educação, a iniciar-se um ano a partir da publicação desta lei.
[...] § 5º Serão conjugados todos os esforços objetivando a progressão das redes escolares públicas urbanas de ensino fundamental para o regime de escolas de tempo integral.

18 É considerada de tempo integral a jornada de, pelo menos, sete horas, de acordo com o artigo 4º do Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007.

19 Art. 31. A educação infantil será organizada de acordo com as seguintes regras comuns: [...] III – atendimento à criança de, no mínimo, quatro horas diárias para o turno parcial e de sete horas para a jornada integral;

mecanismo de indução da ampliação da jornada escolar pelos sistemas de ensino, inclusive no ensino médio.

O primeiro PNE, instituído pela Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, não tinha um capítulo específico sobre educação integral. As metas relacionadas a esse tema se distribuíam pelas partes relativas a cada nível de ensino. Logo na introdução do documento o assunto recebia a primeira menção, na seção que tratava da primeira das cinco principais prioridades do Plano. A meta 18, por sua vez, determinava a adoção progressiva do tempo integral na educação infantil, que abrangia os seis primeiros anos de vida. E na parte relativa ao ensino fundamental, a escola de tempo integral aparece em duas metas:

> 21. Ampliar, progressivamente a jornada escolar visando expandir a escola de tempo integral, que abranja um período de pelo menos sete horas diárias, com previsão de professores e funcionários em número suficiente.
>
> 22. Prover, nas escolas de tempo integral, preferencialmente para as crianças das famílias de menor renda, no mínimo duas refeições, apoio às tarefas escolares, a prática de esportes e atividades artísticas, nos moldes do Programa de Renda Mínima associado a ações socioeducativas.

Portanto, não havia previsão de ampliação do atendimento em tempo integral no ensino médio, mas apenas na educação infantil e no ensino fundamental. Além disso, o PNE I não apontava estratégias claras de implementação da escola de tempo integral e trazia uma linguagem que reproduz em grande parte o discurso da LDB, com expressões como "progressivamente" e "a critério dos sistemas de ensino", além da ausência e inexistência de prazos e metas numéricas de atendimento. Merece destaque, no entanto, o fato de que se referia a "escola de tempo integral", conceito mais associado às experiências históricas que relatamos anteriormente.

De lá para cá a educação integral ganhou mais espaço na agenda política e passou a ocupar uma das vinte metas do PNE 2014-2024, instituído pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.

O Programa Mais Educação do Ministério da Educação

O Poder Executivo implementa desde 2008 o Programa Mais Educação[20], no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação. Segundo o MEC, o objetivo principal do programa é ampliar o tempo das crianças nas escolas com vistas a reduzir a evasão, a repetência e a distorção idade/série, por meio de ações culturais, educativas, esportivas, de educação ambiental, de educação em direitos humanos e de lazer. O programa prioriza escolas com baixo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), situadas em capitais, regiões metropolitanas e territórios marcados por situações de vulnerabilidade social. (EDUCAÇÃO..., 2009)

As atividades a serem realizadas pelas escolas dependem de sua localização e perfil, mas, em geral, englobam os seguintes macrocampos: acompanhamento pedagógico; comunicação, uso de mídias e cultura digital e tecnológica; cultura, artes e educação patrimonial; educação ambiental, desenvolvimento sustentável e economia solidária e criativa / educação econômica; e esporte e lazer.[21]

O público-alvo do programa compreende os estudantes em defasagem série/idade, os estudantes das séries finais da 1ª fase do ensino fundamental, os estudantes das séries finais da 2ª fase do ensino fundamental e os estudantes de séries em que são detectados altos índices de evasão ou repetência. Na seleção das escolas participantes do programa são

20 Integram o Programa Mais Educação ações dos seguintes ministérios: da Educação; do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; da Cultura; e do Esporte (Portaria Normativa Interministerial nº 17, de 24 de abril de 2007).

21 Resolução FNDE nº 34, de 6 de setembro de 2013.

priorizadas aquelas que contam com maior número de alunos do Programa Bolsa Família.

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) assegura recursos para financiamento do programa por meio de repasses diretos às escolas, tanto para cobertura de despesas de custeio e capital quanto para o ressarcimento de despesas com monitores e tutores responsáveis pelo desenvolvimento das atividades. Em 2013, segundo o governo federal, foram atendidas mais de 49 mil escolas. Vale destacar que, nos âmbitos estadual e municipal, há muitas experiências bem sucedidas de educação integral baseadas nas mais diversas concepções. Em razão do objetivo deste artigo, não será possível aqui discutir tais projetos.

A educação em tempo integral no PNE 2014-2024

O PNE II inova em relação ao seu antecessor no que se refere à educação em tempo integral ao dispor sobre o assunto em uma meta específica (meta 6). O projeto original enviado pelo Poder Executivo (PL nº 8.035/2010) trazia seis estratégias nessa meta, que chegaram a nove após a discussão da matéria na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Passamos a analisá-las mais detidamente.

> Meta 6: oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos(as) alunos(as) da educação básica.

O texto original do PL nº 8.035/2010 previa apenas o oferecimento de ensino integral em 50% das escolas públicas do Brasil. Modificação feita na Câmara dos Deputados incluiu também a variável de atendimento

de 25% dos alunos matriculados na educação básica, um indicador, sem dúvida, mais operacional e abrangente.

De acordo com dados do Censo Escolar de 2013, a situação de atendimento em tempo integral atualmente é a seguinte:

Tabela 1 – Matrículas totais e matrículas na educação integral no Brasil – 2012 e 2013 – Rede pública

	2012			2013		
	Matrículas totais	Educação integral	%	Matrículas totais	Educação integral	%
Educação infantil	5.190.128	1.379.701	26,58	5.374.108	1.427.583	26,56
Ensino fundamental (anos iniciais)	13.533.964	1.309.942	9,68	13.188.037	1.876.133	14,23
Ensino fundamental (anos finais)	11.897.602	791.793	6,66	11.506.403	1.202.897	10,45
Ensino médio	7.310.689	268.431	3,67	7.247.776	344.021	4,75
Total	37.932.383	3.749.867	9,89	37.316.324	4.850.634	13

Fonte: MEC/Inep/Censo Escolar.

Quanto ao objetivo de oferecer educação integral em pelo menos 50% das escolas públicas, trata-se de algo bastante viável, uma vez que qualquer escola poderá ser contabilizada desde que alguns de seus alunos frequentem atividades de ampliação da jornada. No ano de 2013, um total de 51.832 escolas ofereciam educação integral, correspondendo a 34,7% dos estabelecimentos[22]. Daí a importância de que a meta contemple também um percentual estabelecido de alunos atendidos.

A forma como a meta está definida permite avaliar a eficiência, mas oculta aspectos relacionados à efetividade da política. Um sistema que ampliar

22 Conforme MEC/Inep/Deed/Censo Escolar/Todos pela Educação.

o atendimento apenas em determinado nível de ensino, por exemplo, terá cumprido a meta do PNE? E quanto àquele sistema que, utilizando os recursos humanos e materiais ociosos em virtude da melhoria do fluxo escolar, resolver ampliar a jornada justamente nas escolas das comunidades mais afluentes? Do ponto de vista da consecução da meta não haveria nada de errado. No entanto, essa ampliação da jornada teria como efeito o aumento das desigualdades educacionais, justamente o contrário do que se pretende com a educação integral.

Seguida a estratégia do Programa Mais Educação, poderemos continuar com escolas de tempo parcial em que parte dos alunos frequenta atividades em horário estendido. Embora isso favoreça a existência em cada escola de dois modelos de atendimento educacional funcionando simultaneamente, propicia o alcance da primeira parte da meta com maior facilidade.

Merece destaque na análise desta meta o fato de que, seguindo a lógica já presente no Fundeb e no Programa Mais Educação, toda a educação básica passa a ser objeto da política de educação integral. Temos aí uma diferença marcante em relação às experiências históricas dos Cieps e Caics e também um avanço em relação ao texto da LDB. No que tange ao ensino médio, o debate sobre educação integral se torna ainda mais complexo, uma vez que grande parte dos estudantes dessa etapa são trabalhadores, o que se constitui um complicador para a ampliação da jornada. Por outro lado, na última década, foi retomado o antigo debate em torno da articulação da formação geral com a formação profissional, oferecidas de forma integrada no ensino médio. Apesar do entusiasmo que se verifica nos discursos oficiais, esse tipo de matrículas ainda representa pouco no conjunto da educação pública, predominando a forma subsequente da educação profissional.[23]

23 De acordo com o Censo Escolar, a forma concomitante contava com 309.976 matrículas, a forma subsequente com 792.685 e a forma integrada com 338.390. A definição de cada uma dessas formas está prevista nos arts. 36-B e 36-C da LDB.

> Estratégia 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, de forma que o tempo de permanência dos(as) alunos(as) na escola, ou sob sua responsabilidade, passe a ser igual ou superior a sete horas diárias durante todo o ano letivo, com a ampliação progressiva da jornada de professores em uma única escola.

A primeira estratégia desta meta fala de educação básica pública em tempo integral, acompanhada de uma definição mínima de qual deve ser a proposta pedagógica. A estratégia propõe dois tipos de atividades: as de "acompanhamento pedagógico" e as "multidisciplinares", que incluem as culturais e esportivas.

Portanto, a primeira opção não é pela ampliação do tempo das disciplinas tradicionais, mas pela construção de novas estratégias de atendimento. Nessa direção, o acompanhamento pedagógico ganha relevância, mas não pode se resumir ao tradicional reforço escolar. Para que os resultados sejam satisfatórios, é imprescindível contar com a participação da família e com profissionais capacitados para fazer o diagnóstico das causas de eventuais dificuldades de aprendizagem.

De acordo com o Programa Mais Educação, o acompanhamento pedagógico deve ser diário, com duração entre uma hora e uma hora e meia, e mediado por monitor ou orientador de estudos "que seja preferencialmente um estudante de graduação ou das licenciaturas vinculado ao Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (Pibid), ou estudantes de graduação com estágio supervisionado" (MANUAL..., 2013). O programa prevê financiamento para cobrir alguns custos com esses educadores por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

As atividades multidisciplinares, por sua vez, podem tomar a forma de projetos que envolvam a utilização de conhecimentos de diversas áreas, em oficinas ou outras atividades em grupo. Quanto às atividades esportivas, elas podem ser realizadas tanto na escola, quanto em equipamentos públicos já existentes na comunidade. A segunda opção é utilizada por diversos sistemas de ensino, mas apresenta o inconveniente de requerer deslocamentos, quando o espaço a ser utilizado não fica próximo à escola.

Quanto às instalações escolares, dois problemas se apresentam. O primeiro é de disponibilidade, uma vez que eles poderão estar sendo utilizados pelas turmas do turno contrário; o segundo, e mais grave, é que a grande maioria das escolas públicas do Brasil não conta com infraestrutura adequada para receber atividades interdisciplinares ou de esporte e cultura.

Quanto ao tempo de presença dos estudantes na escola, estudos mostram que no Brasil apenas 67% do tempo de aula é destinado a atividades de ensino, enquanto o restante é consumido em tarefas administrativas ou para o desgastante processo de manter a ordem na classe (TALIS..., 2013). Portanto, é preciso estar atento não apenas para a extensão da jornada, mas também para a otimização do tempo já disponível.

A ampliação da jornada dos professores em uma única escola, por sua vez, pode significar um maior envolvimento dos docentes com o projeto pedagógico da educação integral e garantir o acesso aos professores pelos alunos durante todo o dia de trabalho escolar.

> Estratégia 6.2. instituir, em regime de colaboração, programa de construção de escolas com padrão arquitetônico e de mobiliário adequado para atendimento em tempo integral, prioritariamente em comunidades pobres ou com crianças em situação de vulnerabilidade social.

Essa estratégia não estava originalmente presente no texto enviado ao Congresso pela presidenta da República, tendo sido introduzida durante a tramitação da matéria no Senado. A questão dos padrões arquitetônicos de uma escola que ofereça educação integral é bastante relevante, tendo em vista que tanto estudantes quanto profissionais da educação precisarão de espaços específicos, inexistentes na grande maioria das construções escolares. A estratégia propõe a instituição de programa em regime de colaboração, o que, se efetivamente implementado, constituirá uma inovação, uma vez que o MEC, atualmente, restringe as ações dessa natureza ao programa dirigido à construção de creches. Ademais, é necessário estabelecer esses padrões arquitetônicos e oferecê-los aos sistemas de ensino para que as novas construções escolares sejam feitas em conformidade com eles.

> Estratégia 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, bibliotecas, auditórios, cozinhas, refeitórios, banheiros e outros equipamentos, bem como da produção de material didático e da formação de recursos humanos para a educação em tempo integral.

Ao mesmo tempo em que novas instalações físicas devem ser construídas nos termos da estratégia 6.2, é fundamental promover uma reestruturação física dos atuais edifícios escolares, uma vez que eles foram construídos para atender a escolas de tempo parcial.

De acordo com Soares Neto (2013), 51,8% das escolas públicas apresentam infraestrutura escolar "elementar", enquanto 35,7% estão no nível

"básico". O autor classifica esses dois níveis como os mais baixos numa escala que inclui também os níveis "adequado" e "avançado".[24]

Somente 14,9% das escolas contam com infraestrutura "adequada", que inclui, entre outros, equipamentos como quadra de esporte e parquinho infantil. Isso impõe uma dificuldade à ampliação da jornada escolar, que, sem condições adequadas, pode se tornar um arremedo de educação integral.

> Estratégia 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.

Além da dimensão do tempo, a educação integral também envolve uma nova visão sobre o que são espaços educativos e quais serão utilizados para atividades de aprendizagem tanto interna quanto externamente à escola. A articulação com o meio circundante da escola é fundamental para aproveitar não apenas o espaço físico, mas também os saberes de outros agentes da comunidade. Assim, tanto os equipamentos públicos quanto os privados podem ser transformados em espaços educativos. Isso impõe uma dificuldade às escolas, organizadas tradicionalmente num formato burocrático tradicional em que os tempos e os espaços são divididos entre as diversas cadeiras docentes.

24 De acordo com o estudo, os níveis "elementar" e "básico" têm as seguintes características:
- infraestrutura escolar elementar: estão neste nível escolas que possuem somente aspectos de infraestrutura elementares para o funcionamento de uma escola, tais como água, sanitário, energia, esgoto e cozinha.
- infraestrutura escolar básica: além dos itens presentes no nível "elementar", neste nível as escolas já possuem uma infraestrutura básica, típica de unidades escolares. Em geral, elas possuem sala de diretoria e equipamentos, como TV, DVD, computadores e impressora.
- infraestrutura escolar avançada: as escolas neste nível, além dos itens presentes nos níveis anteriores, possuem uma infraestrutura escolar mais robusta e mais próxima do ideal, com a presença de laboratório de ciências e dependências adequadas para atender a estudantes com necessidades especiais.

Para que a educação integral não signifique apenas o oferecimento de "mais do mesmo" é necessário que haja alternância entre atividades em grupo com estudos individuais; atividades no espaço interno da escola com outras realizadas nos espaços públicos da comunidade; trabalhos realizados sob orientação de docentes com outros realizados sob supervisão de monitores e educadores sociais; e aproveitamento de oportunidades educativas proporcionadas pelas áreas de cultura, esporte e saúde. (SETUBAL; CARVALHO, 2012)

> Estratégia 6.5. estimular a oferta de atividades voltadas à ampliação da jornada escolar de alunos(as) matriculados nas escolas da rede pública de educação básica por parte das entidades privadas de serviço social vinculadas ao sistema sindical, de forma concomitante e em articulação com a rede pública de ensino.

As instituições do Sistema S têm condições de oferecer cursos livres para os estudantes das redes públicas. Além disso, elas contam com departamentos de cultura, esporte e lazer bastante organizados e que podem atender os estudantes da educação integral nessas áreas.

> Estratégia 6.6. orientar a aplicação da gratuidade de que trata o art. 13 da Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, em atividades de ampliação da jornada escolar de alunos(as) das escolas da rede pública de educação básica, de forma concomitante e em articulação com a rede pública de ensino.

A Lei nº 12.101/2009 dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social e regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social. Nos termos dessa lei, entre outras exigências, as instituições que recebam o certificado devem oferecer uma determinada quantidade de bolsas de estudo parciais e integrais.

Antecipando-se ao PNE, foi aprovada alteração dessa lei em 2013, para estabelecer que parte das bolsas podem ser utilizadas para oferecimento de atividades de educação em tempo integral em articulação com as escolas.[25] A alteração legal parece seguir uma lógica muito comum no texto do PNE, que é a de as estratégias estarem associadas a programas já existentes ou em vias de serem implementados pelo governo federal. Isso pode ser observado em outras metas e, na meta 6, fica bastante evidente, uma vez que as estratégias demonstram grande conformidade com o modelo de educação integral implementado por meio do Programa Mais Educação.

> Estratégia 6.7. atender às escolas do campo e de comunidades indígenas e quilombolas na oferta de educação em tempo integral, com base em consulta prévia e informada, considerando-se as peculiaridades locais.

A educação no campo, de acordo com a LDB, deve receber dos sistemas de ensino as adaptações necessárias para adequá-la às peculiaridades da vida rural e de cada região. No caso da educação integral, isso se torna ainda mais necessário, uma vez que, em geral, os arranjos produtivos familiares tornam imprescindível a participação de toda a família.

O atendimento dos indígenas e quilombolas com educação integral, por sua vez, tem o simbolismo de reintegrar na comunidade a formação das crianças, que nas sociedades tradicionais e primitivas não está separada da vida em um ambiente institucional específico. De certa forma, talvez os índios e quilombolas tenham mais a ensinar sobre educação integral do que a aprender. Por isso mesmo, é preciso garantir que suas línguas e tradições sejam respeitadas na construção de projetos próprios de edu-

25 "Admite-se o cumprimento do percentual disposto no § 2º com projetos e atividades para a garantia da educação em tempo integral para alunos matriculados na educação básica em escolas públicas, desde que em articulação com as respectivas instituições públicas de ensino, na forma definida pelo Ministério da Educação" (Lei nº 12.101/2009, art. 13, § 3º, na redação dada pela Lei nº 12.868/2013).

cação integral, um desafio que não prescinde do apoio técnico e da construção de uma infraestrutura escolar de qualidade nessas comunidades.

> Estratégia 6.8. garantir a educação em tempo integral para pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação na faixa etária de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos, assegurando atendimento educacional especializado complementar e suplementar ofertado em salas de recursos multifuncionais da própria escola ou em instituições especializadas.

O debate no Congresso Nacional sobre o atendimento escolar das pessoas com deficiência se deu em torno da meta 4, tendo passado praticamente despercebida a citação do tema nesta estratégia. Considerando que o atendimento educacional especializado em geral ocorre no contraturno, na mesma escola ou em instituição especializada, ele pode ser considerado como uma das atividades de expansão da jornada. Esta estratégia também foi incluída durante a tramitação da matéria no Congresso Nacional.

> Estratégia 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.

A última estratégia da meta 6 foi acrescentada durante o debate no Congresso e mostra a tensão existente no campo da educação integral entre o "efetivo trabalho escolar", entendido como o desenvolvimento das atividades convencionalmente consideradas escolares ou de cunho cognitivo e as atividades recreativas, esportivas e culturais. Essa dicotomia termina por traduzir diferentes visões sobre os objetivos da educação integral e sobre como avaliá-la.

Enquanto alguns preconizam que o tempo a mais deve ser utilizado para atividades esportivas, culturais, cívicas e de acompanhamento pedagógico, outros afirmam que o reforço no estudo dos conteúdos tradicionais, e até aumento da carga horária das disciplinas curriculares, é que deve ocupar o tempo adicional que o aluno permanecer na escola.

Entretanto, uma educação que se pretenda integral não pode alimentar a existência desses dois polos, mas procurar oferecer educação formal em um novo modelo de escola, em que as atividades tipicamente acadêmicas estejam interrelacionadas às atividades culturais, esportivas e formativas.

Nos termos de Setubal e Carvalho (2012, p. 115),

> a qualidade da educação pretendida tem a ver com a oferta educativa que contemple a totalidade das dimensões humanas, não mais estritas ao desenvolvimento cognitivo e intelectual. Quer-se humanizar o ensino e tornar a formação integral um bem pessoal e coletivo.

De toda forma, as demandas por melhoria do rendimento escolar dos estudantes serão um fator de peso bastante relevante na avaliação dos programas de educação integral, uma vez que os resultados de exames padronizados tendem a ser utilizados cada vez mais como parâmetro de avaliação das políticas públicas na área de educação. Se esses programas não apontarem para uma melhoria do Ideb, por exemplo, o discurso pela educação integral encontrará dificuldades para se legitimar no campo das políticas públicas, apesar de seu papel na perspectiva da proteção integral a crianças e adolescentes.

Por fim, em uma sociedade desigual, a educação integral pode ser instrumento para proporcionar oportunidade de acesso a bens culturais que, na maioria das vezes, as famílias não conseguem oferecer, reduzindo a diferença entre as camadas mais pobres da população e as classes mais abastadas. Isso é ainda mais verdadeiro no plano do capital cultural que

Bourdieu (1999) chama de "incorporado", que são "disposições duráveis do organismo" inculcadas e assimiladas num lento processo de socialização que é desigual, dissimulado e inconsciente e que permitem aos seus detentores transitar com desenvoltura pelo universo dos saberes considerados legítimos em uma sociedade.

Conclusão

A educação integral ganhou destaque na agenda política, mas ainda não se transformou em política pública de massa, embora caminhe para adquirir o *status* de direito no âmbito legal. O que fica claro na análise dos textos legais e nas referências aos programas atualmente em implementação é a diversidade de discursos e práticas sobre o tema. As diferenças dizem respeito à organização do currículo, dando prioridade às disciplinas tradicionais ou atividades complementares, à carga horária e também ao modelo de implementação: na forma de projetos-piloto, atendimento aos alunos mais vulneráveis ou de modo universal e até mesmo quanto a sua obrigatoriedade. (MOLL, 2012)

De modo geral, ao contrário das propostas anteriores de escola de tempo integral, como os Cieps e os Ciacs, o modelo que desponta atualmente com mais força não pressupõe necessariamente a construção de novos prédios escolares. Ele propõe a implantação de uma nova escola a partir da capacidade instalada atualmente e por meio da articulação de saberes e das diversas políticas setoriais implementadas pelo poder público. Todas essas questões levantam muitos desafios na implementação da meta 6 do PNE II.

Um primeiro desafio é relativo ao princípio da equidade. Caso a proposta seja implementada apenas nas escolas que apresentam condições mais adequadas (como espaço físico e recursos materiais e humanos), ela não contribuirá para aumentar a equidade no sistema, podendo vir até mesmo a reduzi-la, uma vez que essas escolas, em geral, são aquelas que se

localizam nas regiões mais ricas das cidades. Neste sentido, a decisão de priorizar as escolas que contam com maior número de alunos do Programa Bolsa Família é bastante adequada.

Um segundo desafio diz respeito à necessidade de adequação dos espaços escolares e de construção de edificações com características próprias para a educação integral, que deve levar em conta as especificidades de cada escola e o tipo de atividades que lá serão desenvolvidas. Isso exige da instituição escolar um grau de autonomia muito grande para decidir sobre as adaptações a serem feitas. Em visita a escolas públicas do Distrito Federal, percebemos que as escolas têm improvisado salas, espaços de estudo e de lazer, utilizando-se de recursos transferidos por diversos programas federais ou distritais, com vistas a oferecer as oficinas do Programa Mais Educação.

Também a formação de professores terá de ser repensada para a preparação de docentes com uma visão de educação que integre os conhecimentos escolares, para além da dicotomia turno/contraturno.

Como quase tudo no âmbito da educação pública, para se tornar efetiva, a proposta de educação integral deve transcender interesses político-partidários imediatos. Mesmo que haja diferenças de avaliação em relação ao melhor modelo a ser implementado, é necessário que a meta da educação integral, assim como as demais metas do PNE, seja encampada por sucessivos governos. Ademais, faz-se necessária a cooperação entre os entes federados para cumprir os dispositivos do PNE relativos ao tema, uma vez que as competências em matéria educacional nos diversos níveis do ensino são divididas entre União, estados, municípios e Distrito Federal. Cabe à União o papel indutor, que ela pode executar por meio da colaboração técnica e financeira aos entes subnacionais, como, aliás, prevê o PNE na meta 20.

Esse compromisso com a continuidade da política é necessário principalmente porque a educação integral exige mais recursos humanos (professores, monitores e educadores sociais), reestruturação física das edificações, oferecimento de alimentação e toda uma reconfiguração dos tempos e espaços escolares, que demandam um maior aporte de recursos financeiros.

Merece análise também o impacto que uma política de educação integral pode ter sobre a rede privada, especialmente para as instituições particulares de mais baixo custo e baixa qualidade. Para também ampliar sua carga horária com vistas a fazer frente à escola pública integral, essas escolas poderão vir a enfrentar dificuldades, uma vez que se sentirão obrigadas pela clientela a oferecer atividades no contraturno, com o consequente aumento dos custos.

O espaço que o tema da educação integral adquiriu na legislação e na agenda de políticas públicas é um bom sinal. Resta agora, como quase tudo na área de educação, que as metas do PNE II sejam colocadas em execução e que os seus resultados sejam melhores que os do PNE I.

Referências

AZEVEDO, Fernando de et al. O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova: 1932. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, p. 188-204, ago. 2006. Núm. especial. Disponível em: <http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/22e/doc1_22e.pdf>. Acesso em: nov. 2014.

BOURDIEU, Pierre. Os três estados do capital cultural. In: NOGUEIRA, Maria Alice; CATANI, Afrânio (org.). **Escritos de educação**. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

EDUCAÇÃO integral/educação integrada e(m) tempo integral: concepções e práticas na educação brasileira – mapeamento das experiências de jornada escolar ampliada no Brasil. Brasília: Ministério da Educação,

2009. Disponível em: <http://www.todospelaeducacao.org.br//arquivos/biblioteca/1e1df4cd-0b5f-4e4e-a0a0-1a5ae2a515ff.pdf>. Acesso em: 29 dez. 2014.

GONÇALVES, Antonio Sérgio. Reflexões sobre educação integral e escola de tempo integral. **Cadernos Cenpec**, n. 2, 2º sem. 2006. Número especial: Educação Integral

MANUAL operacional de educação integral. Brasília: Ministério da Educação, 2013. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=11452&Itemid=>. Acesso em: 29 dez. 2014.

MIGNOT, Ana Chrystina Venancio. Escolas na vitrine: Centros Integrados de Educação Pública, 1983-1987. **Estudos Avançados**, v. 15, n. 42, p. 153-168, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142001000200005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 29 dez. 2014.

MOLL, Jaqueline; LECLERC, Gesuína de Fátima Elias. Educação integral em jornada diária ampliada: universalidade e obrigatoriedade? **Em Aberto**, Brasília, v. 25, n. 88, p. 17-49, jul./dez. 2012. Disponível em: <http://emaberto.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/viewFile/2868/1881>. Acesso em: 29 dez. 2014.

SANTOS, Maria Eliane dos et al. **Programa Mais Educação**: passo a passo. Brasília: Ministério da Educação, [2007?]. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/passoapasso_maiseducacao.pdf>. Acesso em: nov. 2014.

SETUBAL, Maria Alice; CARVALHO, Maria do Carmo Brand de. Alguns parâmetros para a educação integral que se quer no Brasil. **Em Aberto**, Brasília, v. 25, n. 88, p. 113-123, jul./dez. 2012. Disponível em:

<http://emaberto.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/viewFile/2873/1886>. Acesso em: 29 dez. 2014.

SOARES NETO, Joaquim José. A infraestrutura das escolas públicas brasileiras de pequeno porte. **Revista do Serviço Público**, Brasília-DF, v. 64, n. 3, p. 377-391, jul./set. 2013.

TALIS 2013 results. international perspective on teaching and learning. Paris: OCDE, 2014. Disponível em: <http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/education/talis-2013--results_9789264196261-en#page10>. Acesso: nov. 2014.

TEIXEIRA, Anísio. Plano de construções escolares de Brasília. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 81, p.195-199, jan./mar. 1961. Disponível em: <http://www.bvanisioteixeira.ufba.br/artigos/plano3.html>. Acesso em: nov. 2014.

A educação profissional no PNE 2014-2024

Marcelo Lúcio Ottoni de Castro[26]

Apresentação

O art. 205 da Constituição Federal estabelece a qualificação para o trabalho como um dos fins da educação. A Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), retoma o tema em diversas passagens, embora, a exemplo do texto constitucional, também ressalte a associação da formação para o trabalho com os fins de "pleno desenvolvimento da pessoa" e "preparo para o exercício da cidadania", bem como com outros objetivos correlatos. Por certo, a educação profissional constitui a modalidade de ensino mais diretamente associada ao fim de qualificação para o trabalho, pelo menos para o exercício de amplo rol de ofícios. Segundo a LDB, a educação profissional deve ser "desenvolvida em articulação com o ensino regular ou por diferentes estratégias de educação continuada, em instituições especializadas ou no ambiente de trabalho" (art. 40). A terminologia não deixa de carregar alguma ambiguidade. Os cursos de graduação, em grande parte, preparam seus alunos para o exercício profissional. Mas a expressão, no nível superior, ficou mais associada aos cursos tecnológicos, daí a "educação profissional tecnológica de graduação e de pós-graduação", na nomenclatura do Decreto nº 5.154, de 23 de julho de 2004, que regulamenta a LDB sobre o tema.

26 Consultor legislativo do Senado Federal. Doutor em políticas públicas e gestão da educação pela UnB.

Embora a educação profissional refira-se a uma gama de oportunidades de aprendizagem, no âmbito escolar, além da vertente tecnológica, ela surge mais diretamente vinculada à qualificação para o trabalho de jovens, de forma geral, e, mais recentemente, também de adultos que não tiveram acesso ao ensino básico regular na idade própria. Assim, as duas metas do Plano Nacional de Educação 2014-2024 (PNE II) diretamente ligadas à educação profissional relacionam-se à educação de jovens e adultos (EJA) – meta 10 – e à modalidade técnica de nível médio – meta 11. Por certo em decorrência da histórica deficiência de oferta nos segmentos, as duas metas tratam principalmente de ampliação do atendimento. No primeiro caso, pretende-se, ao término do plano, assegurar a oferta mínima de 25% das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional. Já a meta 11 prevê que se tripliquem, igualmente em dez anos, as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta, com o mínimo de 50% da expansão no segmento público.

Com a ressalva de que a "educação tecnológica", no PNE II, encontra-se mais associada ao nível superior – sendo tratada praticamente sem distinção dos demais cursos de educação superior nas metas 12 a 14 –, as duas seções a seguir abordam os dois segmentos ligados às metas 11 e 10, assim como as estratégias instituídas pata atingi-las.

A educação profissional técnica de nível médio

A deficiência do atendimento na educação profissional técnica de nível médio é significativa: em 2013, apenas 9,2% das matrículas no ensino médio eram integradas ou concomitantes à educação profissional. Se computada a forma subsequente, o índice quase dobra, mas continua modesto: 17,1%. Essa proporção é bem inferior à de alguns países fortemente industrializados, como a Alemanha: 57%, em 2007 (HOECKEL; SCHWARTZ, 2010). Ao mesmo tempo, a educação secundária no

Brasil não representa apenas uma fase de aprendizado para uma ampla parcela da população que atinge o nível superior, como na Coréia do Sul, país em que somente apenas cerca de um quarto dos estudantes do nível médio se forma em escolas de natureza técnica, mas onde a maioria dos egressos do ensino secundário, tanto da via profissionalizante (75%), quanto da acadêmica (85%), segue os estudos em nível superior. (KUCZERA; KIS; WURZBURG, 2009)

Contudo, a formação profissional para os jovens não constitui um desafio específico de países como o Brasil. Documento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), elaborado no rastro da crise econômica de 2009, declarou ter havido uma "negligência passada" em relação à preparação dos jovens para a entrada no mercado de trabalho, admitindo que raramente esse setor constituiu prioridade nas reformas educacionais. Foram lembradas algumas dificuldades gerais nessa linha de formação, como a carência de postos de estágios nas empresas e de professores para atuar no setor. Entretanto, a publicação ressaltou que as mudanças no campo do trabalho parecem ter assumido um desafio maior para a formação profissional dos jovens, particularmente pela dissociação crescente entre a formação inicial e o emprego, dada a tendência de se aumentarem as mudanças de atividade e colocação ao longo da vida laboral (LEARNING..., 2010). Apesar das diferenças entre os países do mundo no que concerne principalmente a seu nível de desenvolvimento e à organização de seus sistemas educacionais, os jovens partilham padrões culturais e de comportamento semelhantes, assim como enfrentam, naturalmente de acordo com os estratos sociais a que pertencem, desafios igualmente parecidos no processo de inserção no mundo do trabalho, marcado por forte competitividade e por riscos de exclusão, em especial o desemprego.

Talvez se possa argumentar que a realidade brasileira ainda sente o estigma ligado ao trabalho manual e à correspondente valorização excessiva

da formação bacharelesca, que durante muito tempo distinguiu tão fortemente uma reduzida elite letrada do resto da população. É possível que, de alguma forma, tenha permanecido bem arraigada na cultura brasileira a "opinião generalizada (...) de que o trabalho manual é pouco dignificante, em confronto com as atividades do espírito". Afinal, o "trabalho mental, que não suja as mãos e não fatiga o corpo, pode constituir (...) ocupação em todos os sentidos digna de antigos senhores de escravos e dos seus herdeiros" (BUARQUE DE HOLANDA, 1986, p. 51, 50). Assim, não é de estranhar que pesquisa recente tenha revelado que a falta de interesse (83%), e não a de condições financeiras (14%) ou a de oferta (11,5%), foi o principal motivo alegado por aqueles que não frequentaram cursos de educação profissional para justificar sua decisão. A falta de interesse foi também a razão alegada por 41% dos estudantes que não concluíram cursos de educação profissional. (NERI, 2012)

Provavelmente devido a esse legado, a consequente clivagem social tenha, mais do que em muitos países, desvalorizado o ensino profissional para os jovens aos olhos dos formuladores das políticas educacionais. Na sequência dos primeiros passos do surgimento de uma sociedade mais urbana e industrial, a lógica assistencialista do ensino profissional adotada no século XIX começou a ser alterada, com o marco da criação, em 1909, pelo governo federal, das escolas de aprendizes artífices, que visavam à capacitação de jovens pobres para as demandas da economia nascente. Mas apenas em 1953, por meio da Lei nº 1.821, foi inequivocamente estabelecida a equivalência entre os "diversos cursos de grau médio" para acesso ao "ciclo colegial" e aos cursos de nível superior, princípio mantido pela LDB de 1961. A reforma de 1971, por sua vez, tentou combater o desprestígio da educação de natureza profissional tornando-a obrigatória no ensino de 2º grau. Além de conter a demanda pelo ensino superior, a reforma buscava preparar os jovens para as necessidades do "milagre econômico" e despolitizar o ensino secundário, por meio de um currículo instrumental. (KUENZER, 2001)

Os resultados dessa reforma foram desastrosos. Houve redução da carga horária de formação geral, e a falta de estrutura das escolas públicas levou à disseminação de cursos de baixa qualidade e baixa aceitação no mercado, prova de que eles não preparavam adequadamente os estudantes para a obtenção da formação profissional nem os habilitavam para a entrada no ensino superior. Ao mesmo tempo, a reforma reforçou a tendência da classe média de buscar o ensino privado, que na maior parte das escolas simulava a profissionalização e mantinha a formação propedêutica. O principal efeito da reforma de 1971 foi o de reforçar as desigualdades sociais no percurso escolar, inclusive no acesso à educação superior.

Por sua vez, as reformas que se seguiram imediatamente à edição da LDB de 1996 foram perniciosas à integração entre o ensino médio e o técnico. O Decreto nº 2.208, de 17 de abril de 1997, operou uma separação entre as duas vertentes. Seu propósito, contido no Projeto de Lei nº 1.603, de 1996, de iniciativa do Poder Executivo, recebido com desconfiança pelo Congresso (e retirado pelo autor no ano seguinte), era o de multiplicar a oferta de cursos de mais breve duração, que pudessem qualificar alunos do ensino médio, egressos dele e trabalhadores em geral para a inserção ou reinserção mais rápida no mercado de trabalho. Assim, entre 1999 e 2003, enquanto as matrículas do ensino médio regular cresceram de 7,8 milhões para 9,1 milhões, as do ensino técnico de nível médio caíram de 716 mil para 590 mil. No período, um quinto das matrículas da modalidade na rede federal deixou de existir. O impacto foi maior nas redes estaduais, que em geral não tinham uma tradição do porte da rede de escolas técnicas federais. Conforme Kuenzer (2010, p. 264), o decreto operou "o desmonte da oferta pública de educação profissional". De fato, a própria expansão esperada da oferta de vagas na educação profissional, de forma geral, foi comprometida pelo limitado sucesso das parcerias que o governo federal esperava consolidar com entidades sociais e com os próprios governos estaduais, por meio do Programa de Expansão da Educação Profissional (Proep).

Tabela 1 – Educação profissional técnica de nível médio – Matrículas[27]

	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
1999	716.652	101.001	265.772	37.150	312.729
2003	589.383	79.484	165.266	19.648	324.986
2005	747.892	89.114	206.317	25.028	427.433
2010	1.140.388	165.355	398.238	32.225	544.570
2013	1.441.051	228.417	491.128	30.130	691.376

Fonte: MEC/Inep.

A mudança das políticas do governo federal para a educação profissional, a partir de 2003, refletida nas revisões legais de 2004, 2005 e 2008,[28] voltou a favorecer o estreitamento dos laços entre o ensino médio e o técnico e promoveu a retomada da expansão de escolas da rede federal de educação profissional. Já no final de 2011, a criação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) reforçou a tendência de crescimento de todo o "sistema" de educação profissional. Assim, entre 2003 e 2013, as matrículas nos cursos de educação profissional técnica de nível médio cresceram duas vezes e meia. Tanto na rede federal quanto no conjunto das redes estaduais, o aumento foi de quase três vezes, de forma que a participação do setor público elevou-se de 45% para 52% das matrículas. Das novas vagas criadas, 57% encontravam-se em escolas públicas. Vê-se, desse modo, que o crescimento previsto pelo PNE II nada tem de irrealista.

É preciso ressaltar que a meta 11 do PNE II, bem como suas estratégias, não faz distinção dos modos de articulação entre o ensino médio e o técnico. Portanto, embora as políticas públicas tenham favorecido a retoma-

27 Integradas, concomitantes e subsequentes.

28 Decreto nº 5.154, de 2004, que revogou o Decreto nº 2.208, de 1997; Lei nº 11.195, de 18 de novembro de 2005, que alterou a lei de 1998 que limitava a expansão da rede federal de educação profissional; Lei nº 11.741, de 16 de julho de 2008, que alterou normas da LDB sobre educação profissional; e Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, que reorganizou a rede federal de educação profissional, tendo criado os institutos federais de educação, ciência e tecnologia.

da do ensino médio integrado ao técnico, não há uma preferência por esse modelo nas estratégias de expansão da oferta adotadas pelo PNE II. De fato, entre 2005 e 2013, as matrículas no modelo integrado cresceram de pouco mais de 5% para quase 24% do total. Isso se fez sobre o modelo concomitante, pois permaneceu o predomínio do subsequente, que teve a reduzida variação de 56% para 55% no período. Este é o modelo mais comum no setor privado, com 70% das matrículas – e 59% no total do modelo. Já a preocupação do legislador em estabelecer que metade das novas matrículas se faça no setor público – independentemente do modelo – pode ser creditada, em parte, ao receio de que se favoreça a "compra" de vagas no setor privado, mediante o sistema da Bolsa-Formação do Pronatec. Essa possibilidade cresceu após a mudança legal ocorrida no final de 2012, que permitiu a participação no programa de instituições privadas de ensino superior e eliminou a restrição do benefício da Bolsa-Formação Estudante apenas aos matriculados no ensino médio regular público concomitante à educação profissional técnica. Houve, assim, a abertura da possibilidade de concessão de bolsas para cursos nas formas concomitante, integrada ou subsequente ao ensino médio a indivíduos de todas as categorias de beneficiários potenciais do programa.

De fato, o Pronatec possui várias ações para a expansão da oferta de cursos de educação profissional de nível técnico médio (art. 4º da Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011). Nesse sentido, ele se coaduna com as estratégias estabelecidas pelo PNE II. Contudo, as estratégias do plano conferem mais atenção ao segmento público e à gratuidade nas entidades privadas de formação profissional vinculadas ao sistema sindical,[29] significativamente ampliada após o acordo feito entre o governo federal e essas instituições, em 2008. Na modalidade a distância, a expansão da

29 Algo semelhante aparece na quarta estratégia da meta 8, sobre a elevação da escolaridade média da população entre 18 e 29 anos: expandir a oferta gratuita de educação profissional técnica por parte das entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical, de forma concomitante ao ensino ofertado na rede escolar pública, para os segmentos populacionais considerados.

oferta de cursos técnicos de nível médio aparece associada à democratização do acesso à educação profissional pública e gratuita. Para o setor privado, a meta 11 prevê o fomento à expansão da oferta por meio do financiamento estudantil, possibilidade aberta pelo próprio Pronatec, que incluiu os estudantes dos cursos de educação profissional e tecnológica entre aqueles que podem ser beneficiados pelo Fundo de Financiamento Estudantil (Fies). As bolsas do Pronatec dirigidas a entidades privadas, de forma geral, não são contempladas pelo plano.

Duas estratégias da meta 11 são voltadas para a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. Na primeira, a expansão das matrículas de educação profissional técnica de nível médio vem associada à "ordenação territorial", aos "arranjos produtivos, sociais e culturais locais" e à "interiorização", reforçando a tendência – consagrada, pela ação dos sucessivos governos, e reforçada no programa de expansão dos últimos anos – de criar unidades de ensino em localidades estratégicas, com vistas ao desenvolvimento estadual e regional. A outra estratégia trata de eficiência do sistema, com metas de taxa de conclusão dos cursos e relação de alunos por professor. Encontra-se diretamente associada ao primeiro aspecto dessa estratégia, aquela de "elevar gradualmente o investimento em programas de assistência estudantil e mecanismos de mobilidade acadêmica", embora também com validade para alunos de escolas estaduais e privadas. No outro segmento público abordado, o estadual, o plano é lacônico, embora aponte na linha certa de prever o fomento à expansão da oferta de educação profissional técnica de nível médio nas redes públicas estaduais de ensino, ação atualmente desenvolvida, na esfera federal, por meio do programa Brasil Profissionalizado. Responsáveis por 86% (2013) das matrículas do ensino médio regular, as redes estaduais poderiam ter sido contempladas com estratégias mais desenvolvidas e concretas quanto a seu papel na expansão da educação profissional técnica de nível médio.

A meta 11 apresenta estratégias que apontam para a adoção de ações de natureza afirmativa. A 9ª estratégia trata da expansão da oferta, com ênfase na gratuidade, para as populações do campo e para as comunidades indígenas e quilombolas, de "acordo com os seus interesses e necessidades" (ideia repetida na sétima estratégia da meta 3). Já a 13ª estratégia retoma o tema e fala em reduzir as desigualdades étnico-raciais e regionais no acesso e permanência, "inclusive mediante a adoção de políticas afirmativas, na forma da lei". Por sua vez, a 10ª estratégia dispõe sobre o atendimento às pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação. As pessoas com deficiência também são lembradas na 6ª estratégia, por meio da expansão do atendimento gratuito pelas entidades sem fins lucrativos com atuação exclusiva na modalidade.

A qualidade do ensino, presente no enunciado da meta 11, é explicitada na estratégia referente à educação a distância. Duas outras estratégias abordam o tema. Uma prevê a institucionalização de um sistema de avaliação da qualidade da educação profissional técnica de nível médio das redes escolares públicas e privadas. Esse sistema, cumpre ressaltar, foi previsto pela Lei nº 12.816, de 5 de junho de 2013, que alterou a lei do Pronatec, mediante emenda parlamentar à respectiva medida provisória. Pode também ser associada à qualidade do ensino a estratégia que dispõe sobre o estímulo à expansão do estágio. O grande desafio nesse campo é o de preservar o "caráter pedagógico integrado ao itinerário formativo do aluno", exigência particularmente marcante da Lei nº 11.788, de 25 de agosto de 2008, que rege o estágio de estudantes.

A respeito dos vínculos entre o mundo do trabalho e o ensino na expansão da educação profissional técnica de nível médio, foram estipuladas as estratégias de ampliar a oferta de programas de reconhecimento de saberes para fins de certificação profissional e de estruturar sistema nacional de informação profissional, para articular a oferta de formação dos

estudantes às demandas do mercado de trabalho, com consultas a entidades empresariais e de trabalhadores[30]. Essa articulação constitui um dos maiores desafios da educação profissional, pois uma das grandes reclamações das empresas é que o sistema escolar se adapta com dificuldade às mudanças tecnológicas e às demandas do mercado de trabalho. Se essa preocupação possui alguma procedência, dado que a especialização tem seu papel na vida do trabalhador, a escola não pode, por outro lado, descuidar-se de objetivos mais amplos, voltados para proporcionar ao educando formação geral que o prepare para a vida, e não apenas para um emprego ou mesmo para a carreira profissional.

A educação profissional e a EJA

Constitui um grande desafio o cumprimento da meta de oferecer, no mínimo, 25% das matrículas da EJA, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional. Trata-se de uma meta a ser construída quase do nada. No nível fundamental, apenas 0,8% das matrículas apresentavam essa integração (2013). No nível médio, o índice era de 3,1%. Pouco valeu o tíbio objetivo estabelecido no Plano Nacional de Educação 2001-2010 (PNE I) de "sempre que possível, associar ao ensino fundamental para jovens e adultos a oferta de cursos básicos de formação profissional". Ou, em outros termos, "integrar a oferta de cursos básicos profissionais, sempre que possível, com a oferta de programas que permitam aos alunos que não concluíram o ensino fundamental obter formação equivalente". Igualmente se revelou limitado o impacto, no conjunto da oferta, da inédita experiência do Programa de Integração da Educação Profissional à Educação Básica na modalidade de Educação de

30 Cabe lembrar que uma das estratégias da meta 15 do PNE II, que trata da política nacional de formação dos profissionais da educação, prevê o fomento da oferta de cursos técnicos de nível médio, assim como tecnológicos de nível superior, para a formação de "profissionais da educação de outros segmentos que não os do magistério".

Jovens e Adultos (Proeja), criado em 2005, que abriu a rede federal de educação profissional para alunos da EJA.

Para um público majoritariamente formado por trabalhadores, que em grande parte estuda no período noturno, essa integração requer especial atenção em temos de metodologia, currículos, materiais didáticos e formação docente. A meta 10 do PNE II prevê, assim, a colaboração das três esferas de governo no fomento à oferta pública de formação inicial e continuada para trabalhadores e trabalhadoras articulada à EJA, com apoio de entidades privadas de formação profissional vinculadas ao sistema sindical e entidades sem fins lucrativos com atuação exclusiva no atendimento à pessoa com deficiência.

Pode-se afirmar que a integração da EJA com a educação profissional tem efeito direto no sucesso da meta 9, que prevê o aumento da taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais para 93,5%, até 2015, e a erradicação do analfabetismo absoluto, até o final da vigência do plano. Dessa forma, assume relevância para a integração entre a EJA e a educação profissional boa parte das estratégias estabelecidas para a meta 9, como a de empreender esforços para compatibilizar a jornada de trabalho dos empregados com os estudos.

Para atingir a meta 10, o PNE II apresenta, em suas estratégias, três programas nacionais. O primeiro prevê a manutenção de programa nacional de EJA voltado à conclusão do ensino fundamental e à formação profissional inicial, de forma a estimular a conclusão da educação básica. Uma das ações do Pronatec, por intermediação dos entes federados, contempla essa iniciativa (cf. Portaria nº 125, de 13 de fevereiro de 2014). O PNE II prevê, ainda, a criação de "programa nacional para reestruturação e aquisição de equipamentos voltados à expansão e à melhoria da rede física de escolas públicas" que atuam na EJA integrada à educação profissional e programa nacional de assistência ao estudante, com ações de assistência social, financeira e de apoio psicopedagógico. Essa última estratégia deve

ser articulada àquela da meta 9 que prevê a criação de benefício adicional no programa nacional de transferência de renda para jovens e adultos que frequentarem cursos de alfabetização.

Outras estratégias da meta 10 enfatizam a oferta da EJA integrada com a educação profissional para populações específicas, com as devidas adaptações às suas particularidades: populações itinerantes e do campo e das comunidades indígenas e quilombolas (curiosamente, apenas para esses grupos é mencionada a oferta na modalidade de educação a distância), bem como pessoas com deficiência, com baixo nível de escolaridade e aquelas privadas de liberdade nos estabelecimentos penais.

A meta 10 prevê, ainda, não apenas a especificidade na produção de material didático e no desenvolvimento de currículos e metodologias, mas também o acesso a equipamentos e laboratórios e a formação continuada de docentes. Outro aspecto essencial, que não se deve negligenciar em meio a estratégias tão elementares, é o da diversificação curricular, necessária para que a oferta de cursos seja mais estreitamente vinculada à demanda dos estudantes e do campo do trabalho, e não aos interesses e comodidades das instituições de ensino. Assim como na educação profissional técnica de nível médio, o PNE II prevê a implementação de "mecanismos de reconhecimento de saberes" dos jovens e adultos trabalhadores, relativamente aos cursos de formação inicial e continuada.

Para uma população que já foi negligenciada pelo poder público por ocasião de seu acesso à escolarização básica na idade própria, a recuperação desse "direito público subjetivo" – mediante a integração com a formação profissional – constitui mais do que uma necessidade, mas um dever moral, que, lamentavelmente, não tem sido objeto de muita atenção das autoridades responsáveis. Sua inscrição no PNE II representa mais uma tentativa de proporcionar a esses cidadãos o exercício mais pleno de seus direitos sociais.

Perspectivas

Não obstante o legado histórico desfavorável, as mudanças econômicas ocorridas no Brasil desde meados do século passado tornaram indispensável o desenvolvimento de um segmento do ensino voltado para a formação profissional. A criação e expansão do chamado Sistema S constitui o exemplo mais claro dessa mudança, cujo alcance, contudo, permaneceu bastante limitado no conjunto dos trabalhadores. Já nesse início de século, um dos nós estruturais que tem criado dificuldades para o crescimento econômico do país e para a promoção de mais justiça social é, sem dúvida, a questão educacional. A tardia democratização da educação básica e a persistência de seus problemas de qualidade por certo constituem os aspectos mais relevantes desse atraso. Especificamente sobre o ensino médio, perdura sua concepção como simples etapa de passagem para a educação superior, enquanto o princípio de integração entre a formação geral e a profissional tenta se consolidar em meio às exigências imediatistas do mercado. Por sua vez, a persistência da necessidade da criação de programas focais, como o Projeto Escola de Fábrica, o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem) e algumas ações do Pronatec, revelam a importância de que sejam criadas oportunidades de acesso à educação profissional durante o período de ensino obrigatório, ainda que o dinamismo da economia crie a exigência da oferta permanente de cursos de natureza profissional desvinculados do ensino regular.

As metas do PNE II concernentes à educação profissional parecem exequíveis, embora as estratégias apresentadas sejam um tanto genéricas. A respeito do ensino técnico, o texto do plano vigente não incorreu no irrealismo do PNE 2001-2010, que esperava "triplicar, a cada cinco anos, a oferta de formação de nível técnico" aos alunos matriculados nas instituições de educação profissional ou egressos do ensino médio, não obstante as políticas que então vinham sendo adotadas pelo governo federal de enfatizar mais a qualificação profissional desvinculada do ensino regular.

Conforme mostra a tabela 1, as matrículas da modalidade ficaram praticamente estagnadas nos primeiros cinco anos do plano. O crescimento comparativamente significativo do lustro seguinte ainda ficou longe da meta estabelecida pelo PNE I.

Essa situação constitui um bom exemplo de que o fracasso no cumprimento das metas do PNE II pode ocorrer não necessariamente por seu caráter inexequível, mas por escolhas distintas feitas pelas respectivas políticas governamentais. O caso reforça a ideia de que é necessário um acompanhamento sistemático do cumprimento das metas, a partir da compatibilidade entre os programas instituídos pelo poder público e as estratégias inscritas no texto do plano.

Pesquisa recente (NERI, 2010) revelou que as chances de conseguir um emprego são 48% maiores para quem fez curso de educação profissional, em comparação com aqueles que concluíram apenas o ensino médio regular. O curso técnico no currículo elevava a renda do trabalhador em 13%. Apesar de persistir certo nível de resistência de alguns segmentos sociais em relação à educação profissional, particularmente no nível médio, as oportunidades que a modalidade oferece tendem a alterar cada vez mais sua aceitação. Parece haver, nos últimos anos, uma convergência entre o crescimento da demanda e da oferta de cursos de educação profissional. Essa situação tinha de se refletir, naturalmente, no texto do PNE II.

O papel da formação escolar de natureza profissional vem sendo amplamente questionado em diversos países, inclusive no Brasil. Em meio às transformações tecnológicas, às mudanças no mercado de trabalho e às alterações nos padrões culturais, a educação profissional para os jovens continua a ser um terreno de questionamentos e disputas que envolvem diferentes visões de sociedade e de concepções pedagógicas. Até mesmo as estruturas econômicas são colocadas em xeque na busca de um novo modelo não apenas de educação profissional para os jovens, mas de escola (FRIGOTTO, 2010; SIMÕES, 2010; KUENZER, 2010). Ao mesmo

tempo, a formação profissional surge como um dos principais recursos para promover a inclusão social de populações atingidas pelo desemprego, pela falta de acesso à educação básica e por outros processos de marginalização. Se programas como esse continuam a ser necessários, tanto pela natureza do processo produtivo quanto pelas contradições de uma sociedade tão desigual e promotora de exclusão, o ensino médio integrado ao técnico, ao promover uma formação mais sólida, nos aspectos gerais, científicos, tecnológicos e éticos, apresenta-se como um dos caminhos para uma sociedade mais inclusiva e justa.

As metas do PNE II relativas à educação profissional são principalmente de democratização da oferta, embora com menção à preocupação de sua qualidade. As estratégias adotadas deixam algumas dúvidas e criam abertura para políticas públicas distintas. As que serão escolhidas e implantadas, assim como o grau de seu sucesso, dependem de ações coletivas, o que indica que a aprovação do plano constitui apenas uma etapa no processo de construção de uma educação democrática e de boa qualidade.

Referências

BUARQUE DE HOLANDA, Sérgio. **Raízes do Brasil**. 18. ed. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1986.

FRIGOTTO, Gaudêncio. A relação da educação profissional e tecnológica com a universalização da educação básica. In: MOLL, Jaqueline et al. **Educação profissional e tecnológica no Brasil contemporâneo**: desafios, tensões e possibilidades. Porto Alegre: Artmed, 2010. p. 253-270.

HOECKEL, Kathrin; SCHWARTZ, Robert. **Learning for jobs**: Germany. Paris: OECD, 2010. (OECD Reviews of Vocational Education and Training). Disponível em: <http://www.oecd.org/edu/skills-beyond-school/45668296.pdf>. Acesso em: out. 2014.

KUCZERA, Małgorzata; KIS, Viktória; WURZBURG, Greg. **Learning for jobs**: Korea. Paris: OECD, 2009. (OECD Reviews of Vocational Education and Training). Disponível em: <http://www.oecd.org/edu/skills-beyond-school/42689417.pdf>. Acesso em: out. 2014.

KUENZER, Acácia. **Ensino médio e profissional**: as políticas do Estado liberal. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

_____. As políticas de educação profissional: uma reflexão necessária. In: MOLL, Jaqueline et al. **Educação profissional e tecnológica no Brasil contemporâneo**: desafios, tensões e possibilidades. Porto Alegre: Artmed, 2010. p. 25-41.

LEARNING for jobs: synthesis report of the OECD reviews of vocational education and training. Paris: OECD, 2010. (OECD Reviews of Vocational Education and Training). Disponível em: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/education/learning-for-jobs_9789264087460-en>. Acesso em: out. 2014.

NERI, Marcelo Cortes (coord.). **A educação profissional e você no mercado de trabalho**. Rio de Janeiro: FGV/CPS, 2010. Disponível em: <http://www.cps.fgv.br/ibrecps/VOT2/EduProfi_texto_Neri_20100526_FORMATADO_COMSUMARIO_2_TEXTO.pdf>. Acesso em: out. 2014.

_____. **As razões da educação profissional**: olhar da demanda. FGV/CPS: Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <http://www.cps.fgv.br/cps/bd/senai_razoes/Senai_Neri_texto_TEXTOFim.pdf>. Acesso em: out. 2014.

PESQUISA CNI-Ibope. **Educação profissional**. Brasília: CNI, 2014. (Retratos da sociedade brasileira; n. 14). Disponível em: <http://www.fiemt.com.br/arquivos/1550_rsb_-_14_-_educacao_profissional.pdf>. Acesso em: out. 2014.

SIMÕES, Carlos Artexes. Educação técnica e escolarização de jovens trabalhadores. In: MOLL, Jaqueline et al. **Educação profissional e tecnológica no Brasil contemporâneo**: desafios, tensões e possibilidades. Porto Alegre: Artmed, 2010. p. 96-119.

O Plano Nacional de Educação e a formação dos professores

Issana Nascimento Rocha[31]

Introdução

O Plano Nacional de Educação, objeto da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, representa, em seu conjunto de vinte metas e respectivas estratégias, a bússola que aponta o rumo a ser tomado pelas políticas públicas para a educação brasileira nos próximos dez anos. Há, na arquitetura do plano, alguns pilares fundamentais: a ideia da universalização da educação básica, a defesa da inclusão e do atendimento às diferenças e a valorização do profissional da educação.

O presente artigo visa a analisar este último pilar, sob a perspectiva da formação inicial e continuada. A opção por esse recorte se justifica a partir do pressuposto de que existe uma relação estreita, ainda que bastante complexa, entre a melhoria nos padrões de formação, o aprimoramento de competências didáticas e o desempenho dos alunos. Segundo Gatti et al (2011), a importância da formação inicial e continuada está no fato de que "o(a) professor(a) é o(a) ator(atriz) que está no centro do trabalho educacional institucionalizado, envolvido indissoluvelmente nas relações educativas".

O foco deste trabalho está nos docentes, a fim de que não se misturem estações que, por mais imbricadas que sejam (afinal, educadores são, ao fim e ao

31 Consultora legislativa do Senado Federal. Mestre em educação pela Unicamp.

cabo, todos os que interagem, de forma sistemática e intencional, no espaço escolar), demandam ainda assim tratamento metodológico específico.

Por motivos parecidos, ligados às dimensões propostas para este texto, não abordaremos a situação do ensino superior, lançando nosso olhar, de forma mais detida, para a formação de professores que atuam na educação básica.

O objetivo é, portanto, identificar como se apresentam no PNE as metas e estratégias relacionadas à formação inicial e continuada de docentes da educação básica. Além disso, buscou-se refletir sobre o papel que essas metas e estratégias podem desempenhar, no contexto da plena execução do plano.

Para tanto, foi adotado o seguinte percurso: em primeiro lugar, traçamos um breve relato da realidade educacional brasileira, referente à formação inicial e continuada de professores da educação básica. Esse relato inclui notícias acerca da legislação em vigor sobre o tema, bem como a apresentação de alguns dados estatísticos. Evidentemente, não se trata aqui de esgotar e listar, de forma exaustiva, dispositivos legais e estatísticas, mas de elencar referenciais sobre os quais se constituíram as escolhas e priorizações do plano.

Posteriormente, no que consideramos o núcleo do trabalho, apresentamos as metas e estratégias do PNE diretamente associadas ao tema, bem como outras estratégias também relacionadas à formação de profissionais da educação, ainda que disseminadas por outras metas. Essa opção se justifica pela necessidade de coligir, de forma consistente, informações que corroborem nossa percepção de que a formação de profissionais da educação constitui, junto com a articulação das instâncias federativas e a redefinição dos mecanismos de financiamento, a espinha dorsal do plano. Parece-nos, em suma, que, sem o pleno atendimento da faceta da forma-

ção, todo o edifício do PNE ruirá, passando a lei a se constituir apenas como letra morta.

Nas considerações finais, reiteramos o percurso de estudo e apresentamos algumas reflexões sobre as perspectivas que se abrem, a partir do plano, para a formação inicial e continuada dos docentes da educação básica.

Contexto

É importante, antes de nos debruçarmos sobre o novo PNE, estabelecer o cenário em que ele está inscrito. Para tanto, buscamos a legislação e alguns dados atuais, relacionados à formação inicial e continuada dos profissionais da educação que atuam no Brasil. Afinal, o plano não "caiu do céu", mas é fruto de uma construção histórica que pode explicar as opções feitas em sua formulação.

A formação dos profissionais da educação é abordada na LDB, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que foi alterada pela Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013. Essa alteração consistiu na sinalização da importância que o tema assume, no contexto da educação brasileira, bem como numa tentativa do poder público de incidir mais diretamente na formação docente.

Assim, os fundamentos para a formação estão coligidos no parágrafo único do art. 61 da LDB:

- formação inicial sólida;
- associação entre teoria e prática;
- aproveitamento da formação e das experiências anteriores.

No art. 62, detalha-se o modo como deverá ocorrer essa formação. Nele, destacam-se os seguintes aspectos:

- os entes federados devem atuar de forma colaborativa na promoção da formação inicial e continuada dos profissionais;
- a formação de docentes da educação básica deverá ser feita por meio de licenciatura, de preferência presencial e, de forma subsidiária, utilizando recursos e tecnologias da educação a distância;
- os professores dos anos iniciais do ensino fundamental podem ser formados em nível médio, na modalidade normal;
- a formação continuada e a capacitação poderão utilizar ferramentas de educação a distância.

O art. 63 define responsabilidades para os institutos superiores de educação, que devem manter cursos e programas de formação inicial e continuada de profissionais para a educação básica.

O art. 64 dá diretrizes para a formação de profissionais de educação para administração, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional para a educação básica, que deve ser realizada em cursos de pedagogia ou em nível de pós-graduação.

No art. 65, define-se que a formação docente da educação básica deverá incluir prática de ensino de, no mínimo, 300 horas.

Ainda que a LDB apresente tais diretrizes e que elas tenham pautado o PNE, as melhorias nas práticas de formação inicial e continuada de profissionais da educação ocorrem, de modo geral, de forma muito lenta, com avanços e recuos, além de apresentarem falhas de planejamento, continuidade e efetividade.

O Relatório de Observação nº 5, de 2014, denominado *As desigualdades na escolarização no Brasil*, do Conselho de Desenvolvimento Econômico

e Social da Presidência da República, por exemplo, traz alguns dados relevantes sobre formação inicial, conforme tabela a seguir:

Tabela 1 – Número e escolaridade de professores

Modalidade de ensino	Total	Ensino fundamental	Ensino médio		Ensino superior		
			Normal / Magistério	Ensino médio	Com licenciatura	Sem licenciatura	Sem licenciatura com complemento pedagógico
Educação básica	2.101.408	8.339	335.418	115.456	1.418.418	223.777	112.233
Educação infantil	443.405	3.832	125.860	31.675	255.530	26.508	18.561
Ensino fundamental	1.405.552	4.200	207.292	67.248	1.006.028	120.784	68.991
Ensino médio	497.797	262	6.411	16.201	406.521	68.402	27.545

Fonte: MEC/Inep/DEED (AS DESIGUALDADES..., 2014, p. 27).

Conforme se pode inferir, 32,5% dos docentes da educação básica como um todo não possuem licenciatura na área em que atuam. Na educação infantil, esse número chega a 42%. No ensino fundamental, os não licenciados constituem um universo de 28% e, no ensino médio, de 20%. Esse quadro indica que ainda não se concretizou o acesso à formação universitária de todos os professores da educação básica.

Dados do Inep corroboram essa leitura do cenário, ao detalhar como se manifesta esse déficit de formação. No caso do ensino fundamental, a proporção de professores com formação de nível superior concluída ou em andamento atuando nos anos iniciais, em 2013, era de 77% e, nos anos finais, de quase 89%. Os não formados, portanto, constituem um

grupo significativo, sobretudo se considerarmos um universo de 1,5 milhão de docentes.

Os dados também sinalizam que houve redução, pelo quarto ano seguido, do número total de matriculados em licenciaturas em geral, e que apenas 30% dos professores da educação básica cursaram pós-graduação.

A situação é mais grave ainda no que tange à formação continuada, feita, de modo geral, de forma dispersa e pontual, ao sabor das diretrizes e priorizações de cada ente federado, sem a articulação sinérgica que seria essencial, em que pese a iniciativas como o Plano Nacional de Formação de Professores (Parfor) e a Plataforma Freire, capitaneados pelo MEC e pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

A tabela a seguir, cujos dados foram apresentados no *Anuário brasileiro da educação básica 2014*, é um forte indicador dessa situação:

Tabela 2 – Formação continuada de docentes no Brasil

	Total de docentes		Com formação continuada				Sem formação continuada	
			Específica		Outras			
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Educação infantil	408.739	443.405	84.937	93.872	54.003	69.753	269.799	279.780
Anos iniciais do ensino fundamental	724.541	734.043	42.491	68.874	160.974	168.396	521.076	496.773
Anos finais do ensino fundamental	783.889	801.763	19.288	27.788	148.889	170.171	625.712	603.804
Ensino médio	488.527	497.797	12.255	18.229	80.417	93.989	395.855	385.579

Fonte: MEC/Inep/DEED. In: *Anuário brasileiro da educação básica 2014*, p. 109.

Os dados de 2012 revelam, por exemplo, que 63% dos docentes da educação infantil não passaram por processos de formação continuada. Nos anos iniciais do ensino fundamental, foram 67%. Nos anos finais, 75%. No ensino médio, os profissionais sem formação continuada constituem nada menos que 77% do total.

Este é o cenário em que se instala o PNE 2014-2024: no que diz respeito à formação de profissionais da educação, há boa fundamentação legal, mas faltam políticas públicas que deem conta de concretizá-la.

Há, enfim, ainda muito a fazer, e o PNE surge nesse contexto como ferramenta essencial.

A formação inicial e continuada no PNE

O tema da formação de profissionais da educação básica aparece de forma específica nas metas 15 e 16 do PNE. Ele não está, entretanto, circunscrito apenas a essas duas, pois o assunto surge também reiteradas vezes, no decorrer do texto, como estratégia para a consecução de diversas outras metas.

Em função dessa estrutura, optamos por discutir primeiramente as duas metas que têm a formação de profissionais da educação como tema, analisando-as quanto a sua relevância e aderência aos desafios educacionais brasileiros.

Posteriormente, apresentamos um quadro de outras referências sobre o tema no PNE, a fim de demonstrar nossa hipótese de que a questão da formação perpassa toda a construção do texto, constituindo-se, no entendimento do legislador e do formulador de política pública, como ponto nevrálgico, fundamental para a plena consecução do plano.

Meta 15 – Política nacional e formação específica

A meta 15 é:

> garantir, em regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, no prazo de 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.

A ideia é elaborar, de forma conjunta entre os entes federados, política nacional de formação de profissionais de educação, assegurando-se que

todos os professores e professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior.

As estratégias previstas para a consecução dessa meta são, em síntese, as seguintes:

- atuação conjunta entre os entes federados, com base em plano estratégico que apresente diagnóstico das necessidades de formação de profissionais (15.1);
- consolidação do financiamento estudantil para estudantes de licenciatura, com previsão inclusive de amortização do saldo devedor pela docência efetiva na rede pública de educação básica (15.2);
- ampliação do programa de iniciação à docência (15.3);
- consolidação e ampliação de plataforma eletrônica, para organizar a oferta e a matrícula de cursos e para divulgar e atualizar currículos eletrônicos (15.4);
- implementação de programas específicos para formação de profissionais para escolas do campo, de comunidades indígenas e quilombolas e para a educação especial (15.5);
- promoção de reforma curricular dos cursos de licenciatura, articulando teoria e prática e observando a base nacional comum de currículos da educação básica (15.6);
- garantia, por meio de avaliação, regulação e supervisão da educação superior, do cumprimento de suas diretrizes curriculares (15.7);
- valorização das práticas de ensino e dos estágios nos cursos de formação de nível médio e superior dos profissionais da educação (15.8);

- implementação de cursos e programas para assegurar formação específica em nível superior para os docentes que só têm formação de nível médio ou em área diversa daquela em que atuam (15.9);
- fomento da oferta de cursos técnicos de nível médio e tecnológicos de nível superior para formação dos profissionais da educação que não sejam os do magistério (15.10);
- implantação, no prazo de um ano, de política nacional de formação continuada para os profissionais da educação que não sejam os do magistério (15.11);
- instituição de programa de concessão de bolsas para imersão e aperfeiçoamento em outros países, para professores de idiomas das escolas públicas (15.12);
- oferta de cursos voltados à complementação e à certificação didático-pedagógica de profissionais experientes (15.13).

Percebe-se que o eixo básico da meta 15 é a articulação entre os entes federativos e a construção de uma proposta alinhada e orgânica, que dê conta de produzir sinergia e dinamização das políticas federais, estaduais e municipais.

A construção de uma política nacional de formação de profissionais de educação é, assim, o marco fundamental dessa meta. O objetivo é oferecer oportunidades para que todos os profissionais, e principalmente aqueles que já estejam atuando, possam concluir curso de nível superior.

Para atingir a meta, a ideia é facilitar ao máximo a matrícula e a presença ativa de profissionais nos bancos universitários: oferecimento de bolsas, facilitação de financiamento, reforma curricular das licenciaturas e possibilidade de certificação de competências profissionais.

A nosso ver, duas estratégias se destacam. A primeira é a que se refere à reforma curricular das licenciaturas, que assume caráter essencial, sobretudo quando consideramos que

> a formação de cada especialidade profissional docente continua sendo feita em cursos separados, estanques, com base na "divisão da ciência"; cursos sem articulação entre si, sem uma base compartilhada e com clara separação interna entre formação em área disciplinar e formação pedagógica: dois universos que não se comunicam. (GATTI, 2013, p. 95)

A segunda é a que se relaciona à valorização, nos cursos de formação, das práticas de ensino e dos estágios. Atualmente, essas atividades são realizadas sem um maior cuidado com a reflexão e a efetiva construção de saberes ligados ao fazer docente. Falta o que Gatti (2013) chama de "praxiologia", que consiste no processo de "fazer pensando e pensar fazendo".

A busca da meta 15 trata, enfim, de criar um círculo virtuoso, no qual uma boa licenciatura, articulada às práticas escolares efetivas, acabará se refletindo em aulas e intervenções pedagógicas menos amadoras. Estas, por sua vez, contribuirão para que as reflexões nos bancos universitários ganhem densidade e relevância.

Ressalta-se, assim, em que pese ao curto prazo (apenas um ano da vigência da lei) para a elaboração da Política Nacional de Formação, que a meta parece refletir a centralidade que a formação dos profissionais da educação assume, no âmbito do PNE.

Meta 16 – Pós-graduação e formação continuada

A meta 16 é:

> formar, em nível de pós-graduação, cinquenta por cento dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos(as) os(as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.

As estratégias previstas para a consecução dessa meta são, sinteticamente, as seguintes:

- realização, em regime de colaboração, de planejamento estratégico para dimensionamento da demanda e fomento da oferta de formação continuada (16.1);
- consolidação de política nacional de formação de professores da educação básica, definindo diretrizes nacionais, áreas prioritárias, instituições formadoras e processos de certificação das atividades formativas (16.2);
- oferta, aos professores da rede pública de educação básica, de acervo de obras didáticas, paradidáticas e de literatura, dicionários, bem como facilitação de acesso a bens culturais (16.3);
- oferta gratuita, em portal eletrônico, de materiais didáticos e pedagógicos suplementares (16.4);
- ampliação da oferta de bolsas de estudo para pós-graduação dos professores e demais profissionais da educação básica (16.5);
- implementação de ações do Plano Nacional do Livro e Leitura e instituição de programa nacional de disponibilização de recursos para acesso a bens culturais pelo magistério público (16.6).

A meta 16 enfoca a formação continuada e a pós-graduação. O entendimento de que a identidade do profissional da educação pressupõe um contínuo processo de aprendizagem e de aprimoramento perpassa o espírito dessa meta, que inclui, entre suas estratégias, planejamento estratégico da demanda, medida fundamental para eliminar a desarticulação presente em boa parte das iniciativas esboçadas pelos entes federados.

Outras estratégias importantes são as relacionadas ao acesso, por parte dos profissionais, a livros e a outros bens culturais. Essa possibilidade denota um interessante aspecto da formação continuada, conforme percebida pelo PNE: a ideia de que deve haver espaço, no âmbito de cada projeto político-pedagógico, para o exercício da autonomia e da autogestão.

Em outras palavras, abre-se um campo de superação do tratamento infantilizado que tantas vezes é dado aos professores e a outros profissionais da educação, viabilizando oportunidades de se tornarem efetivamente protagonistas do seu processo de educação continuada. Diminuem-se assim "as formas tradicionais de formação, centradas em cursos, palestras, seminários de *experts* acadêmicos" (GATTI, 2013, p. 196), resgatando-se as modalidades em que os docentes tenham participação mais ativa.

Parece-nos, entretanto, que mais estratégias poderiam ter sido detalhadas, no que diz respeito ao oferecimento de pós-graduação. Esse detalhamento mais amplo poderia contribuir para que os sistemas de ensino e os entes federados dimensionassem de forma efetiva maneiras exequíveis para se avançar significativamente nesse campo. Se, por exemplo, a oferta de bolsas de estudo é importante, também seria preciso explicitar formas de financiamento, apoio a grupos específicos, redimensionamento de currículos, etc.

Formação inicial e continuada: outras estratégias

As menções do PNE à formação inicial e continuada dos profissionais da educação não se circunscrevem às metas 15 e 16. A lista a seguir relaciona as estratégias, disseminadas pelo texto do plano, que apresentam interface significativa com o tema.[32]

Estratégia	Referência à formação inicial ou continuada
1.8	Promoção da formação inicial e continuada dos profissionais da educação infantil, com foco na garantia progressiva de atendimento por profissionais com formação superior.
4.3	Fomento à formação continuada de professores para atendimento especializado nas escolas urbanas, do campo, indígenas e de comunidades quilombolas.
4.16	Incentivo à inclusão, em cursos de licenciatura, de pós-graduação ou nos demais cursos de formação, de teorias da aprendizagem e dos processos de ensino-aprendizagem relacionados ao atendimento educacional de alunos com deficiência, transtornos globais de desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação.
5.1	Qualificação e valorização dos professores alfabetizadores.
5.6	Promoção e estímulo à formação inicial e continuada de professores para alfabetização, com articulação entre a pós-graduação *stricto sensu* e a formação continuada.
7.4	Previsão da formação continuada dos profissionais como parte integrante das dimensões escolares a serem fortalecidas.
7.5	Inclusão de estratégias de formação de professores e professoras e profissionais de serviços e apoio escolares em planos de ação, formalizados e executados para dar cumprimento às metas de qualidade estabelecidas para a educação básica pública.
7.22	Manutenção de programa nacional de formação inicial e continuada para o pessoal técnico das secretarias de educação.
7.23	Desenvolvimento de ações de capacitação de educadores para detecção dos sinais das causas de violência na escola.

32 Em tempo, é importante observar que, em função de termos optado por nos referir apenas à educação básica, não aparece no rol a estratégia 13.9, que trata da formação de profissionais que atuam na educação superior.

7.26	Oferta de programa para a formação inicial e continuada de profissionais da educação escolar no campo de populações tradicionais, itinerantes, de comunidades indígenas e quilombolas.
7.33	Promoção da capacitação de professores e professoras, bibliotecários, bibliotecárias e agentes da comunidade para atuar como mediadores e mediadoras da leitura.
7.34	Instituição de programa nacional de formação de professores e professoras e de alunos e alunas, para promover e consolidar política de preservação da memória nacional.
9.8	Formação específica de professores para atuar, em estabelecimentos penais, na educação de jovens e adultos privados de liberdade.
10.7	Fomento à formação continuada de docentes das redes públicas que atuam na educação de jovens e adultos articulada à educação profissional.
10.10	Formação específica dos professores para atuar, nos estabelecimentos penais, na educação de jovens e adultos privados de liberdade, de modo articulado à educação profissional.
12.4	Fomento à oferta de educação superior pública e gratuita prioritariamente para a formação de professores e professoras para a educação básica, sobretudo nas áreas de ciências e matemática, bem como para atender ao déficе de profissionais em áreas específicas.
12.14	Mapeamento da demanda e fomento à oferta de formação de pessoal de nível superior, destacadamente a que se refere à formação nas áreas de ciências e matemática, considerando as necessidades do desenvolvimento do país, a inovação tecnológica e a melhoria da qualidade de educação básica.
13.4	Promoção da melhoria da qualidade dos cursos de pedagogia e licenciaturas, por meio da aplicação de instrumento próprio de avaliação aprovado pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes), integrando-os às demandas e necessidades das redes de educação básica, de modo a permitir aos graduandos a aquisição das qualificações necessárias a conduzir o processo pedagógico de seus futuros alunos(as), combinando formação geral e específica com a prática didática, além da educação para as relações étnico-raciais, a diversidade e as necessidades das pessoas com deficiência.
18.2	Implantação, nas redes públicas de educação básica e superior, de acompanhamento dos profissionais iniciantes, a fim de fundamentar a decisão pela efetivação após o estágio probatório e oferecimento, durante esse período, de curso de aprofundamento de estudos na área de atuação do professor.
18.4	Previsão, nos planos de carreira dos profissionais de educação, de licenças remuneradas e incentivos para qualificação profissional, inclusive em nível de pós-graduação *stricto sensu*.

19.8	Desenvolvimento de programas de formação de diretores e gestores escolares, bem como aplicação de prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos.
20.7	Consideração do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos profissionais da educação pública, na implementação do Custo Aluno Qualidade (CAQ).

Evidencia-se, até pela quantidade de estratégias e metas que de alguma forma tangenciam o tema da formação docente (são 22 estratégias, distribuídas por 11 metas), que a formação adequada de profissionais da educação é vista, no âmbito do PNE, como condição para que se concretizem desafios tais como incluir todos na escola, atender as especificidades da educação de jovens e adultos, alfabetizar adequadamente, atuar na educação em institutos penais, ajudar a eliminar a violência, estimular o gosto pela leitura e desenvolver a memória nacional.

Para levar a cabo a tarefa de prover as escolas e as salas de aula de profissionais bem preparados, prevê-se, por exemplo, estímulo à formação contínua, até com a oferta, em planos de carreira, de tempos específicos para a pós-graduação, inclusão da formação continuada no cálculo dos valores do CAQ e melhoria nos cursos de pedagogia e de licenciaturas, por meio da valorização da práxis como elemento fundamental de formação.

Assim, o rol exaustivo (em alguns momentos do texto, até repetitivo) das estratégias relacionadas à formação de profissionais da educação constitui interessante indicador de que, na perspectiva do PNE, um olhar atento para essa questão é condição *sine qua non* para que muitas das metas esboçadas saiam do plano das boas intenções e se concretizem.

Considerações finais

Os dados apresentados indicam que a formação dos professores da educação básica é, em conjunto com a interação colaborativa entre os entes

federativos e a ampliação/redefinição das formas de financiamento, a base da estrutura do PNE. É preciso articulação e dinheiro, mas também é necessário melhorar os padrões de formação inicial e continuada dos profissionais da educação.

O PNE apresenta, assim, uma grande quantidade de estratégias relacionadas ao tema – além de duas metas especificamente dedicadas a ele.

No que diz respeito à formação inicial, aparece de forma significativa a necessidade de se desenvolverem novos formatos curriculares para as licenciaturas, com revalorização das práticas de ensino e dos estágios como ferramentas de construção dos saberes docentes. Também está sedimentada, no texto do plano, a noção de que é preciso incluir, nos processos de formação de nível superior, os professores já em atividade, mas que não dispõem da habilitação necessária.

A formação continuada, por sua vez, é vista como condição necessária para que se construa uma prática pedagógica dinâmica e significativa. Ela deve se constituir, inclusive, como núcleo a ser abordado em planos de carreira: sem tempo ou espaço para o profissional refletir sobre a prática e construir novos horizontes didático-pedagógicos, não é possível efetivar uma educação de qualidade.

Vale ressaltar que o desafio de lançar um novo olhar e concretizar uma nova prática de formação de profissionais é uma questão de fôlego. É preciso fôlego para construir, no exíguo prazo de um ano, política nacional de formação dos profissionais da educação, bem como para superar os currículos engessados das licenciaturas, inclusive das de primeira linha; estimular professores a voltar aos bancos escolares; garantir-lhes condições de permanência; bancar planos de carreira consistentes; construir pontes entre teoria e prática; estabelecer parcerias, pactos e colaboração ativa. É preciso fôlego para dialogar, e dialogar, e dialogar de novo com todas as instâncias.

Não se há, entretanto, que desanimar. Afinal, a bússola já aponta o caminho – e isso já é mais que um bom começo.

Referências

AGUIAR, Márcia Angela da Silva et al. **Planejando a próxima década**: conhecendo as 20 metas do Plano Nacional da Educação. Brasília: Ministério da Educação, 2014. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf>. Acesso em: set. 2014

CRUZ, Priscila; MONTEIRO, Luciano (org.). **Anuário brasileiro da educação básica**: 2014. São Paulo: Moderna, 2014. Disponível em: <http://www.todospelaeducacao.org.br/biblioteca/1493/anuario-brasileiro-da-educacao-basica-2014>. Acesso em: set. 2014.

AS DESIGUALDADES na escolarização no Brasil: relatório de observação n. 5. Brasília: CDES, 2014. Disponível em: http://www.cdes.gov.br/documento/3362512/ relatorio-de-observacao-n-5-as-desigualdades-na-escolarizacao-no-brasil-072014.html>. Acesso em: set. 2014.

GATTI, Bernardete A. Educação, escola e formação de professores: políticas e impasses. **Educar em Revista**, n. 50, p. 51-67, out./dez. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/er/n50/n50a05.pdf>. Acesso em: 29 dez. 2014.

_____ et al. **Políticas docentes no Brasil**: um estado da arte. Brasília: Unesco, 2011.

Identidade e formação dos profissionais de educação não docentes: o que diz o Plano Nacional de Educação

João Antonio Cabral de Monlevade[33]

Este texto aborda o processo de construção da identidade dos profissionais da educação não docentes e o desenvolvimento de políticas de formação específicas para esse segmento. Partindo de uma análise histórica e da legislação, o artigo discute como o tema é abordado no Plano Nacional de Educação 2014-2024. Trata-se de assunto ainda pouco explorado na academia, com escassa literatura dedicada a ele, mas que tem ganhado visibilidade crescente nos últimos anos.

Introdução histórica

Educadores não docentes estão presentes na história de nosso país desde 1550, quando os jesuítas que vieram para o Brasil com Tomé de Souza inauguraram na nascente Salvador o Colégio dos Meninos de Jesus, primeira escola primária, secundária e superior do Brasil.

Durante 210 anos, até a expulsão dos jesuítas a mando do Marquês de Pombal, em 1759, esses irmãos coadjutores foram responsáveis por um variado conjunto de funções, internas e externas aos dezessete colégios e mais

33 Consultor legislativo do Senado Federal. Atualmente, exerce voluntariado no MEC. Mestre e doutor em educação pela Unicamp.

de duzentas escolas "de primeiras letras", que extrapolavam as salas de aula – eram cozinheiros, sacristães, bibliotecários, pintores, pedreiros, ferreiros, alfaiates, arquivistas, escriturários, intérpretes, hortelãos, vaqueiros, administradores de chácaras e fazendas e até pilotos de navios da Companhia de Jesus, como atesta a monumental obra de Serafim Leite (1938).

Enquanto os religiosos sacerdotes – formados em letras, filosofia, pedagogia e teologia – garantiam por seu magistério a excelência da transmissão da cultura europeia, de Santa Catarina ao Maranhão, de Olinda aos confins da Amazônia, os coadjutores não só ocupavam os espaços da materialidade dos processos educativos, mas erigiam um império de infraestrutura, inclusive financeira, que se concretizou em percentual que se aproximava a 25% do produto interno bruto, segundo historiadores da economia colonial do Brasil.

No período de 1759 a 1834, a educação escolar brasileira se fragmentou na oferta das aulas régias; nelas também estavam presentes trabalhadores não docentes, na pessoa de escravos e escravas para serviços de conservação e limpeza. Nos seminários episcopais e em raras escolas conventuais de outras ordens religiosas, atividades mais complexas nos prédios de cursos secundários exigiam outros funcionários, como atesta o Regimento do Seminário de Olinda, redigido pelo célebre Bispo Azeredo Coutinho. (ALVES, 2010)

Com a descentralização da oferta do ensino público para as províncias (Ato Adicional à Constituição do Império, de 1834) e, em 1890, para os estados e municípios, a presença de funcionários burocráticos e servidores de apoio se generalizou, ganhando novas prerrogativas, como a do acesso por concurso em alguns casos, e pelo recrutamento clientelístico, na maioria das vezes. O que subsistiu intocado até recentemente foi o caráter de "função coadjuvante", o que ao mesmo tempo os descaracterizava como educadores profissionais e os dispensava de uma formação técnico-pedagógica.

Um movimento recente mudou o panorama, em parte pela multiplicação do número de escolas e de servidores, em parte pela ampliação geral da escolaridade da população; mas, principalmente, pela consciência e organização da categoria, primeiro em associações e sindicatos e, em seguida, pela integração à Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), em 1990 (MONLEVADE, 1995). A partir daí, ganha força a procura de uma nova identidade, não fragmentada em múltiplas funções caracterizadas como auxiliares das dos professores, mas como categoria integrante do universo que aos poucos se configurava como o dos profissionais da educação.

Definindo uma identidade como profissional da educação

Os primeiros debates sobre esse tema ocorreram na Constituinte de 1987-1988. Ao se construir o texto sobre a educação e seus princípios, diante da escandalosa desvalorização salarial dos professores, ganhou espaço na Carta Magna o princípio da "valorização dos profissionais do ensino".

Na LDB, discutida no Congresso Nacional de 1988 a 1996, criou-se um capítulo sobre os "profissionais da educação". Mas, tanto o senso comum quanto outros dispositivos constitucionais e legais levavam a pensar que ambos eram sinônimos, e compreendiam apenas os professores e os antigos especialistas em educação, formados em habilitações não docentes do curso de pedagogia.

Consultando documentos oficiais e taquigráficos do Senado, porém, poder-se-á verificar que esse capítulo, no projeto da LDB que se discutia na Casa, continha dispositivo inicial que mencionava os funcionários não docentes também como "profissionais da educação". No entanto, o dispositivo foi suprimido na sessão deliberativa em que se aprovou o texto do projeto substitutivo do senador Darcy Ribeiro, remetido em seguida para a Câmara dos Deputados.

Fica aí claro que a identidade dos educadores não docentes, já afirmada na organização sindical como integrante do universo de profissionais da educação, era contestada pela maioria hegemônica dos representantes da população no Congresso Nacional. Certamente, a invisibilidade social da categoria, sua subalternidade política, marginalidade pedagógica e, até mesmo, certa indefinição funcional davam respaldo a quem pisou no freio da história naquele momento.

Com efeito, a história se construía no "chão das escolas", especialmente em Mato Grosso, onde os governos, estadual e da capital, Cuiabá, patrocinavam, por pressão do Sindicato dos Trabalhadores do Ensino Público (Sintep/MT), programas de formação técnico-pedagógica, por meio de cursos profissionais de nível médio, para grande número dos funcionários das escolas públicas.

Em dezembro de 1995, foi lançado no meio sindical um pequeno livro, *Funcionários de escolas públicas: educadores profissionais ou servidores descartáveis?*, de minha autoria, em que se pautava não somente a identidade de um novo profissional da educação – não docente, mas educador –, como também se propunha um formato de identificação e de capacitação em quatro áreas: alimentação escolar, gestão escolar, infraestrutura escolar e multimeios didáticos. Na ausência de outras propostas e com a massiva difusão dessas ideias pelos sindicatos filiados à CNTE, a identidade central como uma categoria de profissionais da educação, distribuída nessas quatro áreas, não exclusivas, mas explicitamente enunciadas, ganhou espaço nas discussões sobre planos de carreira nos estados e municípios e até mesmo na legislação federal: em 9 de janeiro de 2001, foi sancionada a Lei nº 10.172, que fixou o Plano Nacional de Educação (PNE I), e nele foi consignada, no capítulo 10, sobre a formação e valorização dos professores, a meta 10.26:

> Criar, no prazo de dois anos, cursos profissionalizantes de nível médio, destinados à formação de pessoal de apoio para as áreas de

> administração escolar, multimeios e manutenção de infraestruturas escolares, inclusive para alimentação escolar e, a médio prazo, para outras áreas que a realidade demonstrar ser necessário.

Sem dúvida, uma exegese dessa meta, que não foi cumprida entre 2001 e 2002 – o prazo estipulado, que coincidia com os dois últimos anos do governo Fernando Henrique Cardoso –, mostraria, a par de sua articulação com os movimentos históricos acima apontados, a confirmação da leitura que o Congresso e a "realidade" então faziam: os "demais trabalhadores da educação" eram, em essência, pessoal de apoio. Essa expressão indica mais do que lateralidade ou subalternidade: os funcionários não docentes estariam fora da categoria de profissionais da educação. Eles poderiam ser até suportes importantes, mas externos, portanto não inscritos numa política de formação pedagógica, própria de profissionais da educação.

Definindo um itinerário formativo

Com a posse de Lula na Presidência e, mais ainda, com a presença explícita de sindicalistas no MEC, houve uma significativa inflexão no tema. Na expressão dos presentes em seminário nacional, realizado em 2004, em Brasília, intitulado Funcionários em Cena, as coisas mudaram, "viraram de ponta cabeça".

Documento elaborado pela Secretaria de Educação Básica (SEB) na ocasião mostrava claramente a intenção do MEC de reunir os responsáveis pela demanda de formação profissional dos funcionários (sindicatos, gestores municipais e secretários estaduais de educação) e os possíveis encarregados da oferta de cursos técnicos (secretarias estaduais de educação, de

ciência e tecnologia e o próprio ministério) para discutir a questão e indicar estratégias e ações para lhe dar a devida resposta política.[34]

Eram evidentes, entre outras, as seguintes situações-problema. Primeiro, era generalizada uma aspiração dos funcionários em se "profissionalizar" em nível médio, não obstante mais da metade deles não ter concluído o ensino fundamental. Segundo, embora com marcante depoimento da experiência de Mato Grosso, estava obscuro o formato de cursos técnicos que dessem conta dessa formação, mesmo porque não havia pronunciamento do Conselho Nacional de Educação (CNE) sobre a matéria. Terceiro, a absoluta maioria dos planos de carreira que enquadravam os funcionários (quando existiam) não previa nem sua integração aos planos de cargos dos professores, nem qualquer incentivo financeiro relacionado à capacitação mediante cursos profissionais. Até a situação dos secretários escolares, os quais se poderiam valer da profissão de "secretário", regulamentada pela Lei nº 7.377, de 1985, não estava consolidada nas redes de ensino, nem contava com presença marcante de políticas de formação técnico-pedagógica.

A conclusão a que chegavam os dirigentes da SEB era clara: fazia-se necessária uma ação indutiva do MEC para, depois de obtido um pronunciamento normativo do CNE, disseminar a oferta de cursos técnicos, com financiamento parcial pelo governo federal. Dessa ideia, nascia o programa Profuncionário.

No ano seguinte (2005), foi aprovada e homologada a Resolução nº 5, da Câmara de Educação Básica do CNE, que criava a 21ª área de educação profissional em nível médio (Serviços de Apoio Escolar) e ainda em dezembro, após serem impressos os primeiros cadernos do Profuncionário de disciplinas pedagógicas, elaborados por professores da Universidade

34 A SEB era dirigida, à época, pelo prof. Francisco das Chagas Fernandes, ex-diretor da CNTE, assessorado diretamente por Horácio Reis, ex-presidente da entidade, e Arlindo Queiroz, ex-secretário municipal de educação de Cabo de Santo Agostinho (PE).

de Brasília, cinco estados já ofereciam os quatro cursos inspirados no projeto de Mato Grosso: Pernambuco, Piauí, Tocantins, Mato Grosso do Sul e Paraná.[35]

A matriz curricular, desenvolvida em 1.260 horas (60 a mais do que o mínimo fixado pelo CNE), incluía 360 horas de disciplinas pedagógicas; 600, de disciplinas técnicas e 300, de prática profissional supervisionada – numa perspectiva de integração entre teoria e prática –, e supunha, por parte do funcionário-estudante, a conclusão do ensino médio previamente à emissão de diploma em uma das quatro habilitações. A metodologia, no âmbito das modalidades de EJA e de educação a distância, derivava do caráter de formação em serviço. Era, pois, condição para participar nos cursos, a atuação do estudante em uma função não docente nas redes públicas de educação básica.

Concomitantemente ao desenvolvimento dessa política de governo, a CNTE investiu na consolidação da identidade profissional da categoria no nível legislativo. Assim, pela Emenda nº 53, de 2006, que criou o Fundeb, foi substituída, no art. 206 da Constituição, a expressão "profissionais de ensino" por "profissionais da educação", dispondo-se, também, em parágrafo único, que caberia a lei federal discriminar quem seria considerado como tal.

A senadora Fátima Cleide (PT/RO), ex-funcionária de secretaria de escola, apresentou projeto de lei que, aprovado em 2009, transformou-se na Lei nº 12.014. A nova norma fez a definição prevista no texto constitucional, pela alteração do art. 61 da LDB, o mesmo que havia sido suprimido no Senado Federal durante a discussão do projeto da LDB, conforme mencionado anteriormente.

Nos termos da lei, instituíram-se três categorias de profissionais da educação: a) a dos professores; b) a dos pedagogos; e c) a dos "trabalhadores

35 O projeto implantado em Mato Grosso denominava-se Arara Azul.

em educação, habilitados em cursos de conteúdo pedagógico ou afim, de nível médio e superior". Com isso, consagrou-se a expressão "trabalhadores em educação" como gênero (também adotada pela CNTE) e a de "profissional de educação" como espécie, definida como os que, tendo atuação permanente na educação com ingresso por concurso de provas e títulos, contassem também com a devida formação requerida.

Somente em 2013, com a sanção da Lei nº 12.796, evidenciou-se, pelo novo artigo 62-A da LDB, tanto o caráter da formação dos profissionais da chamada categoria III – de conteúdo técnico-pedagógico e feita em nível médio e superior, inclusive tecnológico –, quanto o direito de todos os ocupantes dessas funções à formação continuada, do nível médio à pós-graduação.

Pode-se perceber que os avanços na identidade e nas iniciativas de formação dos funcionários da educação se aceleraram de 2006 em diante, tanto pela instituição de políticas públicas, quanto pelo reconhecimento legal. Analisar como essas políticas e determinações legais foram recepcionadas pelo texto da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que estabeleceu o PNE 2014-2024 é a tarefa sobre a qual passamos a nos debruçar.

Educação é um conjunto de processos e projetos pelos quais pessoas e grupos sociais se apropriam da cultura de uma sociedade. O PNE é ostensivamente revelador desses projetos, por suas metas, e desses processos, por suas estratégias. Abordemos, então, esse território de disputas de identidades e de propostas de formação. A execução do PNE provará a prevalência de uma ou outra força, no sentido da superação dos conflitos.

Identidade e formação dos profissionais da educação da categoria III no PNE

Comecemos por um esclarecimento. Por 49 vezes, o texto da Lei do PNE se refere aos profissionais da educação cuja identidade e formação focamos neste artigo. Eles são identificados com as mais diversas expressões, ao contrário dos professores, que merecem o sinônimo de profissionais do magistério – em mais de cem referências –, ao longo do texto da lei e de suas 20 metas e mais de 200 estratégias.

Diante da diversidade de vocábulos identificadores, optamos por três: para intitular o capítulo, a expressão "profissionais da educação da categoria III"; e no restante do texto, "funcionários da educação" e "técnicos em educação", embora reconheçamos que a identificação prevalente é por expressões que os comparam aos professores, como "os demais profissionais", "os outros profissionais da educação".

Desnecessário reafirmar a origem dessa indefinição funcional, como denuncio em recente livro publicado sobre o tema (MONLEVADE, 2014). Estamos em forte e rápido processo de transição, que não dá conta de unificar nomenclaturas construídas em contextos históricos e geográficos distintos.

Vamos à análise do tema da formação dos funcionários da educação no texto do PNE, considerando dispositivos gerais e específicos.

O primeiro dispositivo básico se encontra no inciso IX do art. 2º da Lei nº 13.005, de 2014, que estabelece, como diretriz do PNE, a valorização dos(as) profissionais da educação. Dessa diretriz, que não se confunde com os objetivos do plano, fixados no art. 214 da Constituição, derivam todos os dispositivos relativos à categoria III que analisamos a seguir, mesmo porque a interpretação quase unânime da expressão "valorização" inclui três componentes: formação inicial e continuada; remuneração digna; jornada e carreira adequadas.

Passamos agora às estratégias e metas, como apresentadas no Anexo da Lei nº 13.005, de 2014. Em alguns casos, usamos da paráfrase, em outros, da citação explícita do texto.

Na meta 1, que trata da educação infantil, na estratégia 1.8, já se dá o tom do nível de formação desejável para todos os profissionais da educação que atuam em creches e pré-escolas: que seja promovida a formação inicial e continuada, garantindo progressivamente o atendimento das crianças por profissionais com formação superior. Entre eles estão incluídos os da categoria III, atuantes tanto em funções específicas da educação infantil, como em funções presentes em toda a educação básica, a exemplo das técnicas em alimentação escolar e em infraestrutura escolar.

Na meta 4, que trata do atendimento aos alunos com deficiência, a estratégia 4.13 indica a ampliação das equipes de profissionais da educação, incluídos os profissionais de apoio e auxiliares. Persiste, portanto, esse tipo de caracterização dos funcionários da educação, cuja origem histórica registramos no início deste artigo, demonstrando ainda povoar o imaginário cultural da população, inclusive entre aqueles que redigem e aprovam nossas leis.

Na meta 6, que trata da implantação da jornada integral em todas as etapas da educação básica, a estratégia 6.3 aponta para a multiplicação de espaços físicos diferenciados a serem ocupados por recursos humanos formados para a educação em tempo integral. Além de registrarmos a expressão "recursos humanos", muito em voga nas últimas décadas do século XX, e que amplia o pessoal da educação além dos docentes, é oportuno enfatizar que novas identidades funcionais têm surgido nas escolas com jornada ampliada, notadamente nas que aderiram ao programa federal Mais Educação, sob a nomenclatura de monitores ou de técnicos em acompanhamento escolar, relembrando as figuras históricas dos bedéis e inspetores de alunos das escolas secundárias do Brasil-República. De

fato, seria oportuno considerar a criação de uma nova habilitação para essas funções, no âmbito do Profuncionário.

A meta 7, que versa sobre a qualidade da educação, é o leito natural para variadas menções aos funcionários no PNE. Nada menos que dez estratégias tocam diretamente nesses sujeitos, nos espaços e equipamentos onde estão presentes: secretarias, laboratórios, bibliotecas, quadras de esporte, cantinas, cozinhas, refeitórios, sanitários, além de menções genéricas à infraestrutura física das escolas. A ênfase se dá ora no planejamento, ora na formação continuada, ora no aprimoramento da gestão democrática ou na atualização tecnológica da administração escolar. Tais temas se encontram nas estratégias 7.3, 7.4, 7.5, 7.17, 7.20 e 7.21.

Especial menção fazemos para a 7.22, na qual se focaliza de modo particular a "formação inicial e continuada do pessoal técnico das secretarias de educação", por meio de programa nacional. Na 7.31 se condiciona a qualidade da educação à prevenção e ao atendimento à saúde física, mental e emocional "dos(as) profissionais da educação", estendendo a todos os trabalhadores das escolas uma preocupação acadêmica, política e sanitária comumente direcionada somente ao pessoal do magistério.

Mas, na contramão dessa forma atualizada de considerar a totalidade dos trabalhadores da educação, registre-se que na estratégia 7.34, ao se indicar a instituição de um programa nacional para promover e consolidar política de preservação da memória nacional, o PNE só se lembra dos "professores e professoras, alunos e alunas", com explícito esquecimento dos funcionários, entre os quais se acham os que diretamente trabalham na manutenção das infraestruturas escolares e culturais e na sua operação, como os técnicos em multimeios didáticos.

Na meta 9, temos duas estratégias que tratam dos funcionários: a primeira, 9.1, de forma implícita, "assegura a oferta gratuita de EJA a todos os que não tiveram acesso à educação básica em idade própria". Desnecessário

dizer que mais da metade dos funcionários se inclui nessa população. E é exatamente esse crescimento da escolaridade que viabiliza a profissionalização em nível médio, propiciada hoje pelos cursos do Profuncionário.

Na estratégia 9.7 se confirmam as oportunidades de trabalho e emprego – esperamos que de forma profissional, efetiva e permanente – na própria oferta de EJA, potencialmente destinada a mais de 60 milhões de brasileiros, em programas de transporte, alimentação e saúde. Aqui se vislumbra outra nova habilitação a ser instituída no Profuncionário. Hoje, mais de 200 mil motoristas de ônibus, vans e barcos transportam 15 milhões de estudantes residentes em zonais rurais. Eles poderiam ser alunos de um curso técnico em transporte de escolares, cuja demanda, se ativada, dobrará a curto prazo.

A meta 10 também trata da EJA: as estratégias 10.2, 10.6, 10.9 e 10.11 abordam tanto o caráter de integração entre formação básica e profissional – o próprio nicho do Profuncionário – quanto os espaços e as metodologias que sustentam e ampliam a presença dos profissionais da educação da categoria III na oferta de EJA.

A meta 11 diz respeito à educação profissional em nível médio, onde se pretende triplicar a oferta, sendo metade da expansão prevista no segmento público. Lembremos que os cursos do Profuncionário são ações emergenciais de formação em serviço de quem já trabalha nas escolas públicas. Pergunta-se: e os futuros profissionais da categoria III, como serão formados?

A resposta está abrigada nos números que esta meta representa: institutos federais e escolas estaduais de ensino médio profissional devem incluir com urgência a oferta das atuais e de novas habilitações para o mundo do trabalho não docente nas escolas, cuja força de trabalho se renova, pelo menos, em 3% de seus quadros.

Em números absolutos, isso significa a necessidade de formação anual, no nível médio, principalmente na modalidade de EJA, de 36 mil novos funcionários profissionalizados, que tenham diplomas para prestar os concursos nas redes estaduais e municipais, bem como para muitos cargos das universidades e institutos federais. Tal é, em resumo, o objeto das estratégias 11.1 e 11.2.

Já a 11.4 merece ser citada literalmente:

> estimular a expansão do estágio na educação técnica de nível médio, preservando seu caráter pedagógico integrado ao itinerário formativo do aluno, visando à formação de qualificações próprias da atividade profissional, à contextualização curricular e aos desenvolvimento da juventude.

Sem a prática profissional supervisionada, ligada à transformação das competências e posturas dos funcionários e dos futuros profissionais, os cursos de formação perdem todo seu potencial de qualidade.

As metas 12 e 13 tratam da educação superior. A estratégia 12.4 trata da prioridade dos cursos das instituições de ensino superior públicas para formação de professores da educação básica e de profissionais em áreas específicas. Ora, as áreas dos profissionais da segurança, infraestrutura, alimentação, transporte, acompanhamento, gestão escolar estão em total défice quanto a formados em nível superior. Nessas áreas também é essencial a oferta de estágios, conforme dita a estratégia 12.8. A estratégia 13.9 lembra que a mesma situação atinge os servidores "técnico-administrativos" da educação superior, hoje formados em áreas distintas das de sua atuação até com mestrados e doutorados, mas sem qualquer capacitação pedagógica e em política educacional.

A meta 15 merece atenção especial:

> garantir, em regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, no prazo de 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.

Essa, talvez, seja a meta mais importante para o tema aqui abordado, pelo seu caráter sistêmico e holístico, concatenado com a transição de uma política focalizada, que considerava somente os docentes como educadores, para uma política e um plano integrado e integrador de todos os sujeitos envolvidos na oferta da educação pública formal. Descurar essa meta, de curtíssimo prazo, será rasgar o PNE.

As estratégias 15.1, 15.4, 15.5 e 15.8 explicitam a visão da meta, relacionando demanda com oferta, incluindo plataforma eletrônica para gestão do planejamento da formação, enfatizando o papel dos estágios nos cursos de formação de nível médio e superior e estendendo seu alcance à educação do campo, à educação especial e às comunidades indígenas e quilombolas. Já as estratégias 15.10 e 15.11 focam os "profissionais da educação de outros segmentos que não os do magistério", prevendo, no mesmo prazo de um ano, a formulação da política nacional de formação continuada e a expansão da oferta de cursos técnicos e tecnológicos "nas respectivas áreas de atuação". Mais claro é impossível.

A meta 16 prevê:

> (...) e garantir, a todos os profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.

Essa meta e a estratégia 16.5, que recomenda a ampliação de bolsas de estudo para pós-graduação para professores e "demais profissionais da educação", articulam-se de forma perfeita com os artigos 67 e 62-A da

LDB. É o reconhecimento da necessidade da educação permanente e da valorização do itinerário formativo de todos os educadores.

A meta 18, por sua vez, pretende

> 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.

Em 2008, a Lei nº 11.738 instituiu o piso salarial nacional para os profissionais do magistério (categorias I e II dos profissionais da educação, conforme o art. 61 da LDB). Com a Lei nº 12.014, de 2009, os funcionários foram alçados à categoria III dos profissionais e com a Emenda nº 59, do mesmo ano, passou a vigorar o novo texto do art. 206 da CF, acima citado. Com isso, coroa-se todo o processo de identidade dos funcionários e se estabelecem condições tanto para a criação do piso salarial nacional a eles estendido quanto para a instituição obrigatória de planos de carreira. A inovação trazida pelo PNE corresponde ao prazo para a sanção de uma lei federal que institua o piso para todos os profissionais da educação – e a consequente instituição dos planos de carreira – até dia 24 de junho de 2016.

Várias estratégias concretizam o esforço compreendido nessa meta no sentido de valorizar os planos de carreira dos profissionais da educação. A primeira delas (18.1) diz:

> estruturar as redes públicas de educação básica de modo que, até o início do terceiro ano de vigência deste PNE, 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.

Na realidade, mais que estratégia, essa seria uma submeta, que pressupõe a realização de concursos públicos e a titulação profissional dos funcionários, pelo menos, em nível médio.

A estratégia 18.4 indica que nos planos de carreira sejam previstas "licenças remuneradas e incentivos para qualificação profissional, inclusive em nível de pós-graduação *stricto sensu*". A estratégia 18.5 se articula com essas duas, pois obriga o MEC a realizar, anualmente, o censo dos(as) profissionais da educação básica de outros segmentos que não os do magistério. Esperamos que essa estratégia se transforme imediatamente em ação, com a inclusão dos itens de coleta de dados no censo escolar.

A meta 19 dá prazo de dois anos para que nas escolas públicas se efetive a gestão democrática, recomendando que se escolham dirigentes por critérios técnicos, de desempenho e de consulta pública à comunidade escolar. Ora, o conceito de comunidade escolar tem evoluído de modo a contemplar segmentos dela: estudantes, pais, professores e funcionários. Assim, de forma indireta, mas eficaz, a meta contribui para o reconhecimento da identidade da categoria III dos profissionais da educação, não para segregá-la, mas para integrá-la à sociedade que educa.

Pela estratégia 19.6 se prevê, por exemplo, a participação e a consulta de profissionais da educação na formulação dos projetos político-pedagógicos, dos regimentos escolares, dos planos de gestão. Pela 19.7 se estabelece a autonomia das escolas, não só pedagógica, mas administrativa e de gestão financeira – campos específicos da categoria III –, para cuja atuação, pela estratégia 19.8, se reclamam programas de formação de gestores escolares.

Finalmente, a meta 20, que trata dos recursos financeiros, estabelece, por meio da estratégia 20.7:

> implementar o CAQ como parâmetro para o financiamento da educação de todas as etapas e modalidades da educação básica, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar.

Conclusão

Após termos historiado a consolidação da categoria dos educadores não docentes, desde os primórdios das instituições de ensino no Brasil, e de pontuarmos fatos e tendências que resultaram na sua identidade e reconhecimento social, apresentamos as tentativas de se instituir sua formação profissional, para, de modo mais detido, examinarmos essas duas conquistas – identidade e formação – no texto do atual PNE.

Duas realidades devem ter ficado muito claras. A primeira, a da contínua presença nas escolas – embora muitas vezes invisível – dos "auxiliares", depois "servidores", atualmente funcionários não docentes ou profissionais da educação da categoria III. A segunda, da complexidade de seus papéis sociais e educativos, de que resulta a dificuldade de se formatar um modelo de formação geral e profissional para os mais de 1 milhão desses educadores, espalhados por mais de 100 mil escolas públicas do país. Esperamos que nosso texto contribua para construir uma verdade inconteste: sem eles a escola não está somente incompleta. Está inviabilizada. A qualidade da educação escolar pública depende em grande parte da valorização integral desses profissionais.

Referências

ALVES, Gilberto Luiz. **Azeredo Coutinho**. Recife: Fund. J. Nabuco; Ed. Massangana, 2010. (Col. Educadores).

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2014.

BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Seção 1. p. 27833.

BRASIL. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 jun. 2014, Seção 1. Ed. Extra, p. 1.

LEITE, Serafim. **História da Companhia de Jesus no Brasil**. Rio de Janeiro: INL, 1938.

MONLEVADE, João A. C. **Funcionários de escolas públicas**: educadores profissionais ou servidores descartáveis?, Brasília: Idea Editora, 1995.

_____. **Profissionalização ou terceirização.** Brasília: Ed. do Autor, 2014.

Gestão democrática no Plano Nacional de Educação 2014-2024

Ana Valeska Amaral Gomes[36]

Introdução

Este artigo trata da trajetória do tema gestão democrática durante o processo de análise da proposta do PNE II no Congresso Nacional. Cuida ainda de apresentar brevemente o panorama atual das formas de seleção e provimento do cargo de diretor, aspecto que se destacou tanto na elaboração da proposta inicial do novo PNE quanto em seu formato final.

O texto foi organizado em quatro seções. A primeira faz referência ao caminho percorrido pela gestão democrática nos documentos legais, desde sua inclusão como princípio constitucional à inserção nos planos nacionais. A segunda seção relata os desdobramentos relacionados a esse tema ao longo da tramitação do PNE no Parlamento, estendendo-se da versão apresentada pelo Poder Executivo, na forma do Projeto de Lei nº 8.035/2010, à Lei nº 13.005, sancionada em 25 de junho de 2014. Na terceira seção, busca-se oferecer ao leitor uma aproximação sobre o cenário atual das formas de seleção e provimento do cargo/função de diretor escolar, aspecto que se insere no bojo da gestão democrática. Por fim, buscamos extrair conclusões ao confrontar esse cenário com o texto final aprovado para o PNE II.

36 Consultora legislativa da Câmara dos Deputados na área XV (educação, cultura e desporto). Mestre em educação pela UnB.

Gestão democrática: de princípio constitucional aos planos nacionais de educação

Gestão democrática é um tema caro àqueles que atuam na educação brasileira. Durante o processo constituinte, houve grande mobilização para que fosse incorporada como princípio basilar dos processos educativos escolares, nos termos do art. 206 da Constituição Federal de 1988. Naquele momento de redemocratização do país, urgia estabelecer instrumentos de construção de uma cultura democrática. Os processos e sujeitos dessa (nova) cultura passavam pela aliança entre educação e promoção da cidadania, tendo a escola como lócus privilegiado.

Assegurar a gestão democrática como princípio constitucional do ensino foi "uma demonstração política explícita e contextualizada, por parte da sociedade civil organizada, sobre qual educação se fazia necessária, doravante, à construção de um novo país (...)". (SOUZA, 2009, p. 200)

Já no "Manifesto dos pioneiros da Educação Nova", em 1932, estava presente a ideia de que a escola não se circunscreve a seus processos internos:

> Mas, para que a escola possa fornecer aos "impulsos interiores a ocasião e o meio de realizar-se", e abrir ao educando, à sua energia de observar, experimentar e criar todas as atividades capazes de satisfazê-la, é preciso que ela seja reorganizada como um "mundo natural e social embrionário", um ambiente dinâmico em íntima conexão com a região e a comunidade. A escola que tem sido um aparelho formal e rígido, sem diferenciação regional, inteiramente desintegrado em relação ao meio social, passará a ser um organismo vivo, com uma estrutura social, organizada à maneira de uma comunidade palpitante pelas soluções de seus problemas. (AZEVEDO, 2006, p. 50)

Em 1996, a LDB, Lei nº 9.394/1996, obedecendo ao comando constitucional, estabeleceu em seu art. 3º, VIII, que o ensino público deveria obedecer ao princípio da gestão democrática. Além disso, em respeito à

organização federativa do país, o art. 14 atribuiu aos sistemas de ensino a tarefa de definir as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

> I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;
>
> II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Com relação às instituições públicas de educação superior, a LDB determinou em seu art. 56 que também obedecerão ao princípio da gestão democrática, assegurada a existência de órgãos colegiados deliberativos, de que participarão os segmentos da comunidade institucional, local e regional.

O PNE I (Lei nº 10.172/2001) trazia, no capítulo destinado ao conjunto de metas relacionadas ao financiamento e à gestão, um comando para que cada sistema de ensino definisse normas de gestão democrática do ensino público, com a participação da comunidade. Outras metas incluídas tratavam da autonomia administrativa, pedagógica e financeira das escolas; da articulação com universidades para oferta de formação continuada e atualização a diretores de escola, visando à melhoria do seu desempenho no exercício da função; bem como havia a exigência de assegurar, ao final da década, que todos os diretores tivessem formação em nível superior, preferencialmente em cursos de especialização.

Nos termos do PNE I, a gestão democrática se materializa, quanto aos sistemas de ensino, na forma dos conselhos de educação, que reúnem competência técnica e representatividade dos diversos setores educacionais, e, no âmbito dos estabelecimentos escolares, por meio da formação de conselhos escolares dos quais participam a comunidade, além da adoção de formas de escolha de direção escolar que associem garantia

de competência, compromisso com a proposta pedagógica emanada dos conselhos escolares, representatividade e liderança.

Em meados da década de 2000, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, ao construir a matriz do Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi), inseriu insumos relacionados à gestão democrática entre os requisitos necessários à oferta de uma educação de qualidade. Entre esses insumos estão o fortalecimento dos conselhos escolares e a participação da comunidade na escolha dos dirigentes. (CARREIRA; PINTO, 2007)

Em 2010, a proposta do novo PNE enviada pelo Poder Executivo à Câmara dos Deputados (CD)[37], abordava o tema em dois dispositivos. No corpo normativo do PL nº 8.035, de 2010, foi inserido o art. 9º, que determinava aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios a atribuição de aprovar leis específicas disciplinando a gestão democrática da educação em seus respectivos âmbitos de atuação. Concedia, para tanto, o prazo de um ano a partir da publicação da lei.

No anexo, foi inserida a meta 19 que visava

> garantir, mediante lei específica aprovada no âmbito dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, a nomeação comissionada de diretores de escola vinculada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à participação da comunidade escolar.

O texto era acompanhado por duas estratégias – o menor número entre o conjunto de metas que o PNE abrangia.

37 A proposta inicial do Poder Executivo tramitou na Câmara dos Deputados como PL nº 8.035, de 2010. O texto aprovado na Câmara foi então enviado ao Senado Federal (SF) para revisão, onde recebeu a denominação de Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012. A Casa revisora aprovou um novo texto que "substituiu" aquele originalmente aprovado pelos deputados, daí o nome Substitutivo. Na fase final da tramitação cumpriu à Casa que iniciou a apreciação da matéria dar a palavra final sobre os termos do PNE que vigorará pelos próximos dez anos.

A primeira estratégia estabelecia prioridade no repasse de transferências voluntárias para os entes federados que aprovassem lei específica disciplinando a nomeação de diretores, a partir de critérios técnicos de mérito e desempenho e com a participação da comunidade escolar. A segunda tratava da realização de prova nacional para subsidiar o provimento dos cargos de diretores escolares. Ambas as ideias foram mantidas no texto final.

A Conferência Nacional de Educação, em 2010, tratou o tema da gestão democrática em uma perspectiva ampla, na educação básica e superior, em instituições públicas e privadas. Essa abordagem contemplava, entre outros aspectos, a garantia da participação de estudantes, profissionais da educação, pais/mães/responsáveis e comunidade local na definição de políticas educacionais; a democratização do funcionamento dos conselhos e órgãos colegiados de deliberação coletiva da área educacional, com ampliação da participação da sociedade civil; a instituição de mecanismos democráticos de gestão das instituições educativas e sistemas de ensino – inclusive eleição direta de diretores e reitores. (CONFERÊNCIA..., 2010)

Não obstante, a proposta de PNE II elaborada pelo Poder Executivo ratificou a autonomia administrativa dos entes subnacionais para a formulação das leis locais sobre gestão democrática, impondo-se a organização federativa e a descentralização da oferta de educação básica. A delimitação de parâmetros mais específicos ocorreria apenas na formulação da meta 19, na qual se abordou o tema da seleção de diretores de escola, que deveria ser vinculada a critérios técnicos de mérito e desempenho. Não havia referência à eleição direta do diretor pela comunidade escolar, mas à participação da comunidade escolar no processo.

As críticas sofridas pelo PNE I podem ter contribuído para essa construção. O texto foi acusado de ser demasiadamente amplo e ter objetivos muito genéricos, sem indicadores claros de cumprimento, em que muitas vezes diretrizes se revestiam de metas. Há que se considerar também

a complexidade de tratar o tema da gestão democrática de modo estendido ao ensino superior e ao setor privado no âmbito do plano nacional.

O fato é que gestão democrática na educação envolve diferentes perspectivas. Há diversidade de aspectos e dimensões, tanto no que diz respeito à construção do conceito quanto à sua aplicação no campo da gestão escolar, dos sistemas de ensino, das políticas educacionais, da construção de currículos, da gestão de sala de aula, etc.

Assim, houve a opção por enfatizar, na meta 19 do projeto de lei enviado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, critérios gerais para orientar o provimento do cargo de diretor, um dos aspectos da gestão democrática. De forma consistente, esse profissional é apontado pela pesquisa educacional como fator chave para a efetividade do trabalho da escola e para a aprendizagem dos alunos.

A gestão democrática no PNE II: do PL nº 8.035/2010 à Lei nº 13.005/2014

A inclusão de meta específica no PL nº 8.035/2010 – entre as vinte escolhidas para compor o PNE II – para garantir legislação local disciplinando o provimento dos cargos de diretores escolares demonstra, por um lado, a importância do tema na agenda das políticas educacionais. Por outro, a análise das notas taquigráficas das audiências realizadas na Câmara dos Deputados durante a tramitação da proposta mostra que se perdeu a oportunidade de aprofundar a discussão sobre essa vertente do plano, sobretudo as lições aprendidas nas experiências implementadas a partir da redemocratização. O tema foi ofuscado pelo debate sobre o financiamento da educação, avaliação e outros que se sobrepuseram na agenda. Não foi realizada nenhuma audiência pública com o tema gestão democrática.

Na primeira fase de tramitação do PL nº 8.035 na Câmara dos Deputados, foram apresentadas 2.906 emendas, um recorde em se tratando de uma proposição legislativa ordinária. Dessas, cerca de 3% (74 emendas) buscavam incidir sobre a meta 19 e suas estratégias. O Partido dos Trabalhadores foi o campeão de propostas de alteração, com 41 emendas.

O total ficou longe das 254 emendas apresentadas à meta 1 (educação infantil) ou das 216 destinadas à meta 20 (financiamento), mas era ainda maior que a mobilização provocada pelas 58 emendas à meta 5 (alfabetização inicial) e ligeiramente acima das 64 emendas que buscavam alterar a meta 18 (planos de carreira). Quanto ao art. 9º do PL, foram apresentadas 13 emendas.

Somadas as emendas à meta 19 e aquelas direcionadas ao art. 9º, essas 87 propostas mostram que, se faltou espaço na agenda para aprofundar o debate sobre esse tema ao longo do processo legislativo, não faltou interesse em alterar sua formulação no âmbito do PNE.

As propostas que pretendiam alterar a redação da meta cobriam um conjunto de temas bastante variado, desde a garantia de participação da comunidade na elaboração e implementação de projetos pedagógicos, fóruns e nos planos de educação até questões muito localizadas, como a possibilidade de provimento do cargo de diretor por concurso público – modelo adotado por São Paulo –, e não somente por nomeação comissionada, como estava no PL.

Destacava-se, porém, a preocupação em explicitar que a participação da comunidade escolar na escolha de diretores dar-se-ia por meio do mecanismo de eleição. Outro ponto em evidência foi a demanda por supressão da estratégia que tratava da prova nacional para diretores. A proposta foi considerada "desnecessária" e "incompatível com a organização federada". De acordo com as emendas defendidas pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação,

> aplicar prova nacional é forçar a unificação dos critérios supostamente meritocráticos, que não têm colaborado com a melhoria da qualidade do ensino público, nem no Brasil, nem em outros países que buscaram utilizar a mesma estratégia (Emendas nº 1.695 e 2.877).

Ao final da primeira fase de tramitação na Câmara, definiu-se que as leis subnacionais para disciplinar a gestão democrática se restringiam à educação pública. Essa foi a única mudança no art. 9º do projeto antes da análise do Senado Federal (SF), decorrente da fase de emendamento ao substitutivo inicial apresentado pelo relator deputado Ângelo Vanhoni[38].

Na justificativa de uma das emendas apresentadas, o deputado Nelson Marchezan Júnior argumenta que

> é inimaginável impor-se o tipo de gestão na escola criada e mantida pela iniciativa privada, que responde por sua viabilidade ou inviabilidade econômica e corre todos os riscos por sua manutenção. Além do mais, haveria inconstitucionalidade por afronta ao art. 209 da Constituição e ainda por intervenção pública na administração de entidade privada.

No Senado, ampliou-se para dois anos o prazo dos entes federados para o cumprimento do disposto no art. 9º, substituindo-se a aprovação de leis específicas pelo encaminhamento de projeto de lei ao poder legislativo local. No retorno à CD, considerou-se que o comando havia perdido muito de sua força impositiva, e o texto final combinou a proposta de leis específicas com o prazo de dois anos para aprovação ou adequação de legislação local sobre o tema.

38 Na primeira fase de tramitação do PNE na CD, o relator deputado Ângelo Vanhoni submeteu seu parecer com substitutivo à análise dos demais membros da comissão especial destinada a proferir parecer ao PL nº 8.035, de 2010. Foi aberto novo prazo para apresentação de emendas, desta feita ao substitutivo. Houve 445 emendas válidas, das quais 16 relacionavam-se com os dispositivos tratados neste texto. Uma nova etapa de análise de emendas, negociação política, apresentação de destaques e revisão do substitutivo precedeu à aprovação final do texto no âmbito da comissão especial.

Quanto à meta 19, ao fim da fase inicial na CD, o relator havia ampliado o escopo da meta, como pleiteavam várias emendas parlamentares, substituindo a proposta de lei específica para a nomeação comissionada de diretores de escola por efetivação da gestão democrática da educação, no âmbito da escola pública. Definiu-se prazo de cumprimento (dois anos), o que não existia na proposta enviada pelo Poder Executivo. Inovou-se ainda ao estabelecer que a União deveria ofertar recursos e apoio técnico com esse fim.

O texto preservou a ideia de que a gestão democrática deveria ser associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e explicitou a proposta de consulta pública à comunidade escolar. Porém, como foi suprimida a referência à direção escolar, não ficou explícito em que aspectos da gestão democrática tais critérios e consulta pública devem ser aplicados. Ganhou-se em abrangência, perdeu-se em objetividade.

Por sua vez, o Senado optou pela reformulação da meta 19. Manteve o escopo ampliado, mas explicitou a exigência de aprovação de leis específicas que deveriam garantir "a efetivação da gestão democrática na educação básica e superior pública, informada pela prevalência de decisões colegiadas nos órgãos dos sistemas de ensino e nas instituições de educação". Além disso, reinseriu o tema das formas de acesso às funções de direção, que deveriam conjugar "mérito e desempenho à participação das comunidades escolar e acadêmica, observada a autonomia federativa e das universidades".

Na fase final de apreciação do PL nº 8.035/2010, a CD decidiu retomar a redação da meta 19 aprovada em 2012. Entendeu-se que nem todos os órgãos dos sistemas de ensino funcionavam como colegiados e que, no ensino superior, tal organização já estava disciplinada pela LDB. Vale lembrar que o art. 207 da Constituição Federal e o art. 54 da LDB, ao disporem sobre a autonomia didático-científica, administrativa e de gestão

financeira e patrimonial das universidades, sinalizam as bases de organização e gestão das universidades públicas.

Se não contemplou a demanda da Conae (2010) de que a gestão democrática alcançasse os níveis básico e superior e os segmentos público e privado, o texto final aprovado no Parlamento obedeceu ao princípio constitucional de gestão democrática no ensino público (art. 206, VI) e avançou ao incorporar algumas temáticas fundamentais para a materialização efetiva do conceito, de forma a promover cidadania e participação dos diversos atores envolvidos no processo educativo. Os temas estão tratados nas estratégias relacionadas a:

- programas de apoio e formação de conselheiros de acompanhamento de políticas educacionais;
- fóruns permanentes de educação nos estados, municípios e DF, com vistas à coordenação das conferências e o acompanhamento dos planos de educação;
- constituição e fortalecimento de grêmios estudantis e associações de pais;
- conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização da gestão escolar e educacional;
- participação da comunidade escolar na formulação de projetos político-pedagógicos, currículos, planos de gestão escolar e regimentos escolares;
- autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nos estabelecimentos de ensino;
- programas de formação de gestores escolares.

Com relação aos conselhos, grêmios estudantis e associações de pais, houve a preocupação de explicitar na lei a necessidade de assegurar-lhes condições adequadas de funcionamento. A falta de infraestrutura mínima já foi apontada como fator que contribui para a desmobilização desses colegiados. A incipiente cultura cívica democrática da sociedade brasileira é também um aspecto recorrentemente lembrado.

É especialmente interessante, a nosso ver, a inclusão dos grêmios estudantis como estratégia necessária à construção da gestão democrática na educação, um tema quase sempre secundarizado nos debates. Os estudantes raramente são ouvidos nas decisões da escola.

Os grêmios são canais de participação dos estudantes no ambiente escolar, um espaço *per se* aglutinador da juventude e, portanto, lócus privilegiado para a formação de lideranças e promoção de cidadania e participação. De acordo com Cara (2004), o grêmio, como espaço de representação dos alunos, é também instrumento para a materialização de seus desejos e expressão de suas reivindicações, servindo como arena de articulação das relações dos alunos entre si e com os demais atores do processo educacional.

Consideramos também interessante a inclusão de estratégias que dispõem sobre a criação de fóruns permanentes de educação nos entes subnacionais e estimulam a visão do projeto político-pedagógico como uma ação coletiva. Como não creditar a essas medidas um papel relevante na efetivação da gestão democrática?

Ressalte-se, por fim, a manutenção da estratégia de priorização do repasse de transferências federais voluntárias para os entes federados que aprovarem legislação específica considerando, conjuntamente, critérios técnicos de mérito e desempenho, e a participação da comunidade escolar, para a nomeação de diretores de escola. A medida pode vir a ter papel importante na indução da implantação da gestão democrática.

Em síntese, as estratégias desenhadas para a meta 19 pretendem estimular e qualificar a participação da comunidade escolar, reconhecendo esse envolvimento como premissa para que se efetive a gestão democrática na educação. Há aqui a expectativa de um processo de mudança na participação envolvendo uma multiplicidade de atores.

O PNE II aponta a adoção de legislação específica sobre gestão democrática como um mecanismo decisivo para essa construção social e política nos estados, municípios e no Distrito Federal. Essa será, portanto, uma informação crucial que deverá alimentar o monitoramento do cumprimento do plano. Nada obsta que sejam utilizados indicadores complementares para uma melhor visão do que ocorre em cada sistema de ensino.

Segundo o MEC (O PNE..., 2011), há correlações positivas entre a existência de critérios de seleção de diretores de escola (critérios técnicos combinados ou não com eleição) e o funcionamento de conselhos escolares, conselhos de classe e a existência de projetos pedagógicos. Sendo assim, ainda que de forma bastante sucinta, abordaremos esse tema separadamente na seção seguinte.

Para concluir, consideramos pertinente fazer referência a dois outros dispositivos do PNE II que mencionam a gestão democrática, ambos inseridos na meta 7, cujo objeto central é a qualidade da educação. A estratégia 7.4, que trata da autoavaliação das escolas de educação básica, destaca a gestão democrática como dimensão a ser fortalecida. Na estratégia 7.16, o destaque é o apoio técnico e financeiro à gestão escolar, mediante transferência direta de recursos financeiros à escola, garantindo a participação da comunidade escolar no planejamento e na aplicação desses recursos, visando à ampliação da transparência e ao efetivo desenvolvimento da gestão democrática.

Modalidades de seleção e provimento do cargo/função de diretores

A literatura educacional aponta a gestão escolar como um dos fatores determinantes para a qualidade do ensino. Espera-se que o diretor exerça um papel de liderança e de organização dos recursos disponíveis, bem como colabore no direcionamento dos esforços de sua equipe e na participação dos diferentes membros da comunidade escolar.

Na atualidade, a essas tarefas foram agregadas várias outras. Houve uma mudança de papel da escola, de promotora da instrução à promotora do desenvolvimento humano. De modo análogo, houve um alargamento das responsabilidades do diretor escolar. Apenas a título de exemplo, esse profissional, no Brasil de hoje, não raro exerce seu ofício em um ambiente escolar com níveis crescentes de violência e pouca disponibilidade de tempo das famílias para fazer o acompanhamento da vida escolar de suas crianças e jovens. Em vista disso, a forma como são escolhidos os dirigentes ganha o centro do debate quando a discussão envolve gestão democrática e qualidade da educação.

Nesse contexto, enquanto a gestão democrática requer ampliação dos processos participativos para agregar legitimidade e busca fortalecer a autonomia escolar, a preocupação com a profissionalização dessa gestão requer do dirigente escolar formação sólida, cultura de planejamento e utilização de instrumentos adequados de gestão. Ademais, exige-se desse profissional competência pedagógica e compreensão clara dos desafios que se apresentam para assegurar a aprendizagem[39]. Busca-se aliar assim autonomia com capacidade de responsabilização e transparência das decisões. Diz o CNE: "Nos tempos atuais não é mais aceitável que gestores sejam escolhidos por critérios políticos, sem nenhuma condição de

39 A LDB determina, em seu art. 67, § 1º, que a experiência docente é pré-requisito para o exercício profissional de quaisquer outras funções de magistério, incluso direção.

liderança e de formação para gerir uma escola ou um sistema de ensino". (BRASIL..., 2010, p. 15[40])

Historicamente, as modalidades de seleção e provimento para o cargo/função de diretor escolar abrangem: a) indicação livre pelos poderes públicos de estados e municípios; b) concurso público, que conduz à carreira de diretor – atualmente São Paulo é o único estado com esse modelo; c) eleição direta pela comunidade escolar; d) processos mistos, que podem envolver provas de conhecimentos, frequência e aprovação em cursos de qualificação/formação e, mais recentemente, entrevistas técnicas e exames de certificação. (PARENTE; LÜCK, 1999; DOURADO, 1998; LÜCK, 2011)

No Brasil, a indicação livre foi associada a práticas clientelistas e pouco transparentes, inadequadas à gestão democrática. Os diretores eram nomeados pelos gestores dos sistemas de ensino em atenção a solicitações de políticos locais. A partir da década de 1980, no período de redemocratização, expandiu-se um movimento em vários estados com vistas à adoção da eleição direta do diretor pela comunidade escolar como proposta alternativa à indicação política.

Ao comparar os dados atuais com anteriores (AMARAL SOBRINHO; XAVIER; MARRA, 1994; PARENTE; LÜCK, 1999), o mais recente mapeamento de práticas de seleção de diretores escolares, publicado em 2011, sob encomenda da Fundação Victor Civita (FVC), com informações prestadas por 24 secretarias estaduais de educação e 11 capitais, identificou o crescimento de procedimentos de seleção que permitem a verificação de competências técnicas dos candidatos ao cargo de diretor escolar. Essas medidas têm sido adotadas em várias unidades federadas

40 O Parecer CNE/CEB nº 8/2010 aqui citado ainda não foi homologado pelo MEC.

como modalidade única ou em associação com a realização de eleições, identificadas na literatura como processos mistos.[41]

Busca-se, assim, superar os limites apresentados por essas modalidades individualmente, que enfatizam determinados aspectos profissionais em detrimento de outros igualmente relevantes para os desafios da escola atual. No estudo da FVC, o quadro referente às modalidades[42] de seleção por sistema estadual de ensino apresenta-se da seguinte maneira:

Modalidade de seleção	**Unidades da federação**
Indicação exclusivamente	RO, MA, SC, SE
Concurso exclusivamente	SP
Eleição exclusivamente	RN, PI, MT, GO, PR, RS
Duas modalidades	AC, AM, BA, CE, DF, ES, MS, PA, PB
Três modalidades	TO, MG, RJ, PE

Fonte: LÜCK, 2011.

Realizamos um levantamento exploratório sobre a legislação estadual existente, dispondo sobre as formas de seleção e provimento para o cargo/função de diretor escolar. A pesquisa foi feita nos sítios eletrônicos das assembleias estaduais. Foram identificadas quinze normas[43]: cinco delas eram leis que tratavam exclusivamente do processo de seleção e provimento do cargo/função de diretor de escola; seis outras eram leis dispondo sobre a gestão democrática, que cuidavam também de outros

41 O estudo aponta que indicações de diretor pelas instâncias locais serão sempre necessárias, por motivos tais como vacância do cargo, aposentadorias, licenças, desistências ou inadequação no exercício do cargo/função. Por essa razão, sugere que a política de seleção delineada leve essas necessidades em consideração, baseando-se na análise quantitativa e qualitativa da incidência desses casos no sistema. Na legislação estadual que analisamos foi possível, de fato, observar algumas exceções à regra estabelecida pelo sistema, como, por exemplo, na organização da educação prisional.

42 As modalidades inseridas no questionário utilizado no estudo da FVC e enviado às secretarias estaduais foram: a) indicação pelas instâncias públicas locais; b) eleição pela comunidade escolar; c) concurso público; d) realização de provas de conhecimento; e) exame de credenciamento ou de certificação; f) entrevista por profissionais da Secretaria de Educação. (FVC, 2011, p. 74)

43 As normas estão listadas no anexo II.

aspectos como eleição e atribuições dos conselhos escolares e/ou outros colegiados e, em alguns casos, também disciplinavam a autonomia da escola – apenas no DF há referência a grêmios estudantis; por fim, outras quatro normas eram decretos do Poder Executivo. Sobre esses últimos, é relevante destacar seu caráter mais precário em contraposição a leis aprovadas pelos legislativos locais. O caso do Piauí é significativo: há uma sucessão de decretos dispondo sobre o tema, revistos a cada dois anos.[44]

De fato, como aponta o estudo da FVC, parcela relevante da legislação encontrada preocupa-se em garantir conhecimentos técnicos aos gestores escolares, incluindo uma fase de capacitação/certificação/qualificação em seu processo de seleção. Na maioria dos casos, essa fase é prévia à consulta realizada junto à comunidade escolar. Recorrentes são os cursos de gestão escolar, mas a carga horária exigida varia bastante, de 8 a 180 horas, assim como são heterogêneas as exigências relativas à frequência e ao rendimento mínimo.

Alguns casos são diferenciados, como o do Distrito Federal, que, entre os requisitos para concorrer ao cargo de diretor escolar em eleições diretas, exige o compromisso do candidato de frequentar curso de qualificação em gestão escolar de, no mínimo, 180 horas, após a investidura no cargo. Por sua vez, a legislação pernambucana prevê a certificação de competências profissionais relacionadas à gestão escolar previamente à participação dos candidatos no processo consultivo realizado nas escolas. A posse do diretor, porém, está condicionada à comprovação de matrícula ou conclusão de curso de especialização ou mestrado profissional na área, como parte do processo formativo para o exercício da função.

Cumpre ressaltar que as informações aqui apresentadas devem ser entendidas como uma aproximação da realidade, haja vista que: a) o levantamento não reúne, necessariamente, todas as normas existentes; b) a le-

44 Decreto nº 14.607, de 14-10-2011; Decreto nº 13.868, de 30-9-2009; Decreto nº 12.766, de 17-9-2007; Decreto nº 11.908, de 29-9-2005.

gislação foi identificada a partir de pesquisa nos sítios institucionais das assembleias legislativas e, infelizmente, nem todos mantêm atualizada a informação sobre a vigência ou não da norma.

O entendimento sobre o papel do diretor e o julgamento das modalidades de seleção a serem adotadas pelos sistemas de ensino são influenciados pela concepção de gestão escolar adotada. Nos debates, a ênfase maior pode estar relacionada tanto ao modelo gerencial que irá pautar a ação dos diretores, quanto à exigência do fortalecimento dos princípios democráticos no chão da escola.

Paro (1996) analisou alguns limites e desafios da introdução da eleição de diretores de escolas públicas de educação básica em vários sistemas de ensino. Naquela ocasião, essa era ainda uma prática incipiente, mas passados quase vinte anos, permanece atual o diagnóstico feito pelo autor de que o processo eleitoral *per se* não elimina o autoritarismo e a cultura tradicionalista da escola:

> Não se trata em absoluto de culpar a eleição, mas reconhecer que ela tem limites que só podem ser superados, quando se conjuguem ao processo eletivo outras medidas que atinjam a própria organização do trabalho e a distribuição da autoridade e do poder na escola.

Mais adiante explica:

> a participação e o envolvimento das pessoas, enquanto sujeitos na condução das ações, é apenas uma possibilidade, não uma garantia. Especialmente em sociedades com fortes marcas tradicionalistas, sem uma cultura desenvolvida de participação social, é muito difícil conseguir-se que os indivíduos não deleguem a outros aquilo que faz parte de sua obrigação, enquanto sujeito partícipe da ação coletiva. (PARO, 1996, p. 381)

Segundo Dourado (1998), a eleição deve ser vista como instrumento para o exercício democrático, a ser associada a outros canais de participação da comunidade nos processos escolares. Além disso, a democratização da gestão, afirma o autor, deve enfatizar conjuntamente a forma de escolha e o exercício da direção escolar. Além disso, destaca que a forma de provimento no cargo pode não definir o tipo de gestão, mas certamente interfere no curso desta.

Por sua vez, as conclusões do estudo da FVC apontam que, a depender da maturidade das comunidades escolares, nos processos eleitorais corre-se igualmente o risco de que não sejam priorizadas a perspectiva da melhoria da qualidade do ensino e a efetivação dos valores educacionais. Sobretudo, afirma o estudo, se não há clareza sobre os critérios de desempenho a serem utilizados para nortear o monitoramento, coordenação e avaliação da atuação desses profissionais, bem como para orientar ações de formação continuada.

Entre as desvantagens elencadas sobre modelos exclusivamente eleitorais estão o risco de gestão corporativista e a criação de conflitos decorrentes do processo eleitoral. Por outro lado, são mencionadas como vantagens a promoção de um sentimento de pertencimento em relação ao fazer da escola e a responsabilização da comunidade sobre o trabalho do gestor.

A pesquisa registra que o panorama brasileiro não pode ser considerado consolidado, pois, na análise da trajetória, registram-se interrupções e reversões de práticas e mudanças assistemáticas. Registra, ainda, a falta de estudos para subsidiar os debates e as decisões de gestão, de modo que estas se tornem mais consistentes. (LÜCK, p. 191)

A despeito de a FVC ter reunido informações sobre onze capitais brasileiras em seu estudo, foram tratadas aqui apenas as informações relativas aos sistemas estaduais. Entendemos que será necessário um esforço

maior e provavelmente mais institucionalizado para construir um panorama sobre o que vem ocorrendo nos sistemas municipais.

Conclusão

A análise das formas de seleção e provimento dos cargos/funções de diretores escolares em vigor sugere modelos bastante diversificados utilizados pelos sistemas estaduais de ensino, com uma tendência recente de modelos híbridos de seleção que associam eleições diretas a práticas com o objetivo de formar/verificar a competência técnica dos candidatos.

Neste sentido, parece adequada a decisão do legislador de vincular a meta 19 do PNE a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade das escolas, sem, contudo, fixar as formas e os processos envolvidos, que se constituem em matéria mais apropriada para ser apreciada nas esferas subnacionais. Trata-se de respeitar a autonomia administrativa dos entes federados.

De forma análoga, parece acertada a ampliação do escopo das estratégias da meta 19 para tratar da organização, ampliação e formação de vários colegiados, bem como da participação da comunidade escolar na formulação de projetos político-pedagógicos, currículos, planos de gestão e regimentos escolares, visto que a literatura aponta que processos de eleição direta de diretores implementados de forma isolada encontram dificuldades para transformar a cultura autoritária das escolas brasileiras.

Os espaços de construção da gestão democrática passam, no âmbito da escola, pelo fortalecimento de outros mecanismos de participação, como conselhos escolares e grêmios estudantis. Tais instâncias cumprem papel relevante nesse processo e merecem mais atenção dos gestores dos sistemas de ensino. Se na legislação atual a ideia de gestão democrática

volta-se para a construção de um ambiente participativo, essa participação deve ser entendida como um processo contínuo e não ocasional.

Há também relativo consenso de que o diretor tem papel decisivo na articulação e fortalecimento desse conjunto de mecanismos de participação que envolve profissionais da educação, conselheiros, pais, representantes e alunos. O sucesso da gestão democrática talvez se assente num triângulo, em que os vértices são legitimidade, participação e competência. Assim é compreensível que muitos sistemas de ensino busquem combinar a análise de competências técnicas – desejadas para a profissionalização da gestão escolar – com processos de consulta à comunidade escolar.

Finalmente, parece-nos que a meta de construir uma gestão efetivamente democrática da educação está também vinculada à execução do art. 8º do PNE II, que demanda a elaboração dos correspondentes planos nos estados, no Distrito Federal e nos municípios, com ampla participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil.

Referências

AMARAL SOBRINHO, José; XAVIER, Antônio Carlos da R.; MARRA, Fátima. Gestão da escola fundamental: situação atual e tendências. In: XAVIER, Antônio Carlos da R.; AMARAL SOBRINHO, José; MARRA, Fátima (org.). **Gestão escolar**: desafios e tendências. Brasília: Ipea, 1994.

AZEVEDO, Fernando de et al. O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova: 1932. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, p.188-204, ago. 2006. Núm. especial. Disponível em: <http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/22e/doc1_22e.pdf>. Acesso em: 29 dez. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CEB n. 8, de 2010**. Estabelece normas para aplicação do

inciso IX do art. 4º da Lei nº 9.394, de 1996, que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a educação básica pública. Aprovado em 5 de maio de 2010. Pendente de Homologação. Brasília, 2010. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=5368&Itemid=>.

CARA, Daniel T. O papel dos grêmios estudantis na redução da violência: um breve relato da experiência do projeto Grêmio em Forma do Instituto Sou da Paz. In: CONGRESSO IBERO-AMERICANO SOBRE VIOLÊNCIAS NAS ESCOLAS, 2004, Brasília. **Anais**... Brasília: Universidade Católica de Brasília, 2004. Disponível em: <http://www.soudapaz.org.br/download/CIAVE_FINAL_w.pdf>.

CARREIRA, Denise; PINTO, José Marcelino Rezende. **Custo aluno-qualidade inicial**: rumo à educação pública de qualidade no Brasil. São Paulo: Cortez. 2007.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2010, Brasília-DF. **Documento final**. Brasília: Conae, 2010.

DOURADO, Luiz Fernandes. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, Naura Carapeto (org.). **Gestão democrática da educação**: atuais tendências, novos desafios. São Paulo: Cortez, 1998. p. 77-95.

LÜCK, Heloísa. **Mapeamento de práticas de seleção e capacitação de diretores escolares**. São Paulo: Fund. Victor Civita, 2011. Disponível em: <http://www.fvc.org.br/pdf/selecao-capacitacao-diretores-relatorio-final.pdf>. Acesso em: 29 dez. 2014.

PARENTE, Marta Maria de A.; LÜCK, Heloísa. **Mapeamento da descentralização da educação brasileira nas redes estaduais do ensino fundamental**. Rio de Janeiro: Ipea, 1999. (Texto para Discussão; n. 675).

PARO, Victor. Eleição de diretores de escolas públicas: avanços e limites da prática. **R. Bras. Est. Pedag.**, Brasília, v. 77, n. 186, p. 376-395, maio/ago. 1996.

O PNE 2011-2020: metas e estratégias. Brasília: Ministério da Educação, 2011. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/pl-8035-10-plano-nacional-de-educacao/arquivos/notas-tecnicas>. Acesso em: 29 dez. 2014.

SOUZA, Antônio L. L. Gestão democrática e eleição de diretor: do exercício da autonomia à realização do direito. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 3, n. 4, p. 199-209, 2009. Disponível em: <http://www.esforce.org.br/index.php/ semestral/article/view/112>. Acesso em: set. 2014.

Anexo I – Mudanças no texto do art. 9º e da meta 19 ao longo da tramitação do PNE 2014-2024

1. Na Câmara dos Deputados

PL nº 8.035/2010	Substitutivo I na CD	Substitutivo final apresentado pelo relator – após emendas ao Substitutivo I e destaques	Texto aprovado na CD na 1ª fase de tramitação
Art. 9º			
Os estados, o Distrito Federal e os municípios deverão aprovar leis específicas disciplinando a gestão democrática da educação em seus respectivos âmbitos de atuação no prazo de um ano contado da publicação desta lei.	Os estados, o Distrito Federal e os municípios deverão aprovar leis específicas disciplinando a gestão democrática da educação em seus respectivos âmbitos de atuação no prazo de um ano contado da publicação desta lei.	Os estados, o Distrito Federal e os municípios deverão aprovar leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública em seus respectivos âmbitos de atuação no prazo de um ano contado da publicação desta lei.	Os estados, o Distrito Federal e os municípios deverão aprovar leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação no prazo de um ano contado da publicação desta lei.
Meta 19			
Garantir, mediante lei específica aprovada no âmbito dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, a nomeação comissionada de diretores de escola vinculada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à participação da comunidade escolar.	Assegurar condições, no prazo de dois anos, para efetivação da gestão democrática da educação, no âmbito das escolas públicas e sistemas de ensino, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.	Assegurar condições, no prazo de dois anos, 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.	Assegurar condições, no prazo de dois anos, 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.

Fonte: Sistema de consulta a proposições legislativas da Câmara dos Deputados.

2. No Senado Federal

CAE	CCJ	CE	Texto final
		Art. 9º	
Os estados, o Distrito Federal e os municípios aprovarão leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação no prazo de dois anos contados da publicação desta lei, adequando, quando for o caso, a legislação local já adotada com essa finalidade.	Os estados, o Distrito Federal e os municípios aprovarão leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação, adequando, quando for o caso, a legislação local já adotada com essa finalidade.	Os estados, o Distrito Federal e os municípios aprovarão leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação, no prazo de dois anos contados da publicação desta lei, adequando, quando for o caso, a legislação local já adotada com essa finalidade.	Os estados, o Distrito Federal e os municípios encaminharão ao poder legislativo competente projetos de leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação, no prazo de dois anos contado da publicação desta lei, adequando, quando for o caso, a legislação local já adotada com essa finalidade.

Meta 19			
Garantir, em leis específicas aprovadas no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, a efetivação da gestão democrática na educação básica e superior pública, informada pela prevalência de decisões colegiadas nos órgãos dos sistemas de ensino e nas instituições de educação, e forma de acesso às funções de direção que conjuguem mérito e desempenho à participação das comunidades escolar e acadêmica, observada a autonomia federativa e das universidades.	Garantir, em leis específicas aprovadas no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, a efetivação da gestão democrática na educação básica e superior pública, informada pela prevalência de decisões colegiadas nos órgãos dos sistemas de ensino e nas instituições de educação, e forma de acesso às funções de direção que conjuguem mérito e desempenho à participação das comunidades escolar e acadêmica, observada a autonomia federativa e das universidades.	Garantir, em leis específicas aprovadas no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, a efetivação da gestão democrática na educação básica e superior pública, informada pela prevalência de decisões colegiadas nos órgãos dos sistemas de ensino e nas instituições de educação, e forma de acesso às funções de direção que conjuguem mérito e desempenho à participação das comunidades escolar e acadêmica, observada a autonomia federativa e das universidades.	Garantir, em leis específicas aprovadas no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, a efetivação da gestão democrática na educação básica e superior públicas, informada pela prevalência de decisões colegiadas nos órgãos dos sistemas de ensino e nas instituições de educação, e forma de acesso às funções de direção que conjuguem mérito e desempenho à participação das comunidades escolar e acadêmica, observada a autonomia federativa e das universidades.

Fonte: Sistema de consulta a proposições legislativas do Senado Federal.

Anexo II – Legislação estadual sobre processos de seleção e provimento do cargo/função de diretor escolar

UF	Legislação
AC	Lei nº 1.513, de 11/11/2003, que dispõe sobre a gestão democrática do sistema de ensino público do estado do Acre e dá outras providências.
AL	Lei nº 6.628, de 21/10/2005, que institui novas regras para a gestão na rede pública estadual de ensino, como espaço de participação e construção coletiva, através de novas diretrizes quanto às eleições diretas para diretor e diretor adjunto das escolas de educação básica, e dá outras providências.

AP	Lei nº 1.503, de 9/7/2010, que dispõe sobre a regulamentação da gestão democrática escolar nas unidades escolares do sistema estadual de ensino.
BA	Decreto nº 13.202, de 19/8/2011, que regulamenta o art. 18 da Lei nº 8.261, de 29/5/2002, dispondo sobre os critérios e procedimentos do processo seletivo interno a ser realizado pela unidade escolar, requisito para o preenchimento dos cargos de diretor e vice-diretor das unidades escolares do estado da Bahia, e dá outras providências.
CE	Lei nº 13. 513, de 19/7/2004, que dispõe sobre o processo de escolha e indicação para o cargo de provimento em comissão de diretor junto às escolas da rede pública estadual de ensino, e dá outras providências.
DF	Lei nº 4.751, de 7/2/2012, que dispõe sobre o sistema de ensino e a gestão democrática do sistema de ensino público do Distrito Federal.
GO	Lei nº 13.564, de 8/12/1999, que estabelece critérios para o processo de eleição de diretores dos estabelecimentos de ensino da rede pública estadual.
MT	Lei nº 7.040, de 1/10/1998, que regulamenta os dispositivos do art. 14 da Lei Federal nº 9.394, de 20/12/1996, bem como o inciso VI do art. 206 da Constituição Federal, que estabelecem gestão democrática do ensino público estadual, adotando o sistema seletivo para escolha dos dirigentes dos estabelecimentos de ensino e a criação dos conselhos deliberativos da comunidade escolar nas unidades de ensino.
MS	Lei nº 3.244, de 6/6/2006, que dispõe sobre a eleição de diretores, diretores-adjuntos e do colegiado escolar da rede estadual de ensino de Mato Grosso do Sul, e dá outras providências.
PA	Decreto nº 695, de 26/3/2013, que estabelece critérios para o exercício das funções de diretores e vice-diretores das escolas da rede estadual de ensino a serem adotados pela Secretaria de Estado de Educação e dá outras providências.
PE	Decreto nº 38.103, de 25/4/2012, que regulamenta os critérios e procedimentos para realização de processo de seleção para função de representação de diretor escolar e diretor adjunto das escolas estaduais e dá outras providências.
PI	Decreto nº 14.607, de 14/10/2011, que regulamenta o artigo 119 da Lei Complementar nº 71, de 26/7/2006, disciplinando o processo de escolha de diretores das escolas da rede pública estadual de ensino no Piauí, e dá outras providências.
PR	Lei nº 14.231, de 26/11/2003, que define critérios de escolha, mediante consulta à comunidade escolar, para designação de diretores e diretores auxiliares da rede estadual de educação básica do Paraná.
RN	Lei Complementar nº 290, de 16/2/2005, que dispõe sobre a redemocratização da gestão escolar no âmbito da rede pública estadual de ensino do Rio Grande do Norte e dá outras providências.
RS	Lei nº 10.576, de 14/11/1995, que dispõe sobre a gestão democrática do ensino público e dá outras providências

O financiamento da educação no PNE 2014-2024

Paulo Sena Martins[45]

Introdução

O fundamento da obrigação do poder público de financiar a educação é o fato de esta constituir um direito. Este princípio, válido para o PNE em vigor para o período de 2014 a 2024, já era assumido pelo primeiro PNE (2001-2010) aprovado por lei. Para assegurar esse direito, são elaboradas as políticas públicas educacionais, cujo pilar de sustentação é o financiamento. De nada adiantariam as melhores propostas e mais avançadas concepções teóricas, sem meios de concretização.

Não há dúvida, por exemplo, de que os vetos apostos ao PNE 2001-2010, relacionados à garantia de instrumentos de financiamento, enfraqueceram aquela peça – embora, ao contrário de muitas opiniões, não considere que foi apenas uma carta de intenções sem qualquer efeito prático. O PNE I, no mínimo, constituiu uma referência para a adoção de políticas públicas, não só no âmbito federal, mas também por parte dos entes subnacionais, além de ser um vetor interpretativo para questões levadas aos tribunais, no que tocou ao direito à educação. Ademais, trouxe ao terreno da legislação educacional a cultura do planejamento. (MARTINS, 2010)

Assim, como instrumento para a viabilização das metas definidas por essa política setorial, de forma a abranger todos os níveis e modalidades

45 Consultor legislativo da Câmara dos Deputados na área XV (educação, cultura e desporto). Doutor em educação pela UnB.

de ensino e garantir aos brasileiros o direito a uma educação de qualidade, o PNE não poderia deixar de definir diretrizes, metas e estratégias também para o financiamento. De sua garantia dependem a execução e o sucesso de todas as outras metas.

A Emenda Constitucional nº 59/2009 qualificou o PNE como um plano de Estado, e não de governo, ao constitucionalizar sua duração decenal e atribuir-lhe os papéis de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino por meio de ações integradas das diferentes esferas federativas, de forma a conduzir aos objetivos elencados no art. 214 da Constituição Federal – que foram replicados nas diretrizes do PNE (Lei nº 13.005/2014, art. 2º).

Não só o art. 214 foi alterado pela EC nº 59/2009, mas também ao PNE foi atribuída uma função específica em relação ao financiamento da educação: definir os termos da distribuição de recursos para o ensino obrigatório – que passou a ser de 4 a 17 anos – para atender aos objetivos de universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade (art. 212, § 3º).

Assim, o financiamento do ensino obrigatório é indissociável destes três objetivos (universalização, qualidade e equidade). A partir da EC nº 59/2009, o Custo Aluno Qualidade (CAQ), como instrumento para atingir os fins mencionados, posicionou-se no centro da interpretação desse dispositivo constitucional.

Finalmente, essa importante alteração constitucional previu que o PNE deveria estabelecer a meta de aplicação dos recursos públicos em educação como proporção do PIB (art. 214, VI).

A trajetória deste tema e os desafios que o permeiam serão abordados neste artigo.

Discussão no Parlamento da proposta de PNE encaminhada pelo Executivo (PL nº 8.035/2010)

Na Exposição de Motivos nº 33, que acompanhou o PL nº 8.035/2010, de autoria do Poder Executivo, convertido na Lei nº 13.005/2014, que aprovou o PNE 2014-2024, lê-se:

> Por último, a questão do financiamento. A anexa proposta de PNE advoga que o investimento público em educação seja ampliado progressivamente até atingir o patamar de 7% do produto interno bruto do país. Hoje, estamos em praticamente 5%. Trata-se, portanto, de um aumento considerável, mantido o atual ritmo de crescimento do produto interno bruto brasileiro.
>
> É claro que a disputa em torno da porcentagem adequada é conhecida e considerável. É por essa razão que a própria lei que estabelece o plano recomenda que a meta de aplicação de recursos públicos em educação seja avaliada em 2015, pois é preciso compatibilizar o montante de investimentos necessários para fazer frente ao enorme esforço que o país precisa fazer para resgatar a dívida educacional histórica que nos caracteriza. Com isso, se à luz da evolução da execução do PNE for necessário rever a meta de financiamento, haverá previsão legal para tanto, a fim de que a execução do PNE não fique comprometida por insuficiência de recursos.

Assim, a meta 20, definida pelo PL nº 8.035/2010, era de 7% do PIB. As seis estratégias que a acompanhavam foram apresentadas em formulações genéricas. É verdade que a estratégia 20.5 propunha definir o custo-aluno-qualidade da educação básica, mas "à luz da ampliação do investimento público em educação" – o que sugeria uma espécie de trava orçamentária.

Não havendo indicação de prazo, valeria a regra geral do art. 3º, isto é, os 7% do PIB deveriam ser atingidos ao final do decênio. A redação, sem esclarecer a natureza do investimento – se investimento direto (à época, em 2010, de 5,1% do PIB, segundo dados do Inep) ou total (5,8% do PIB) –, não atendia aos requisitos de clareza e precisão, que devem

nortear a redação das disposições normativas (art. 11, Lei Complementar nº 95/1998). Na realidade, sugeria que seria adotado o investimento total. O esforço proposto seria de pouco mais de 1% do PIB, em dez anos.

O corpo articulado do PL continha outros dispositivos que deveriam nortear o financiamento:

a. o art. 2º, VIII, que incluía entre as diretrizes do PNE, o estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto, apenas repetia o inciso VI do art. 214 da Constituição Federal;

b. o art. 5º, com a previsão de que a meta de ampliação progressiva do investimento público em educação seria avaliada no quarto ano de vigência da lei, podendo ser revista;

c. o art. 7º, que previa a execução das metas e implementação das estratégias (entre as quais, as referentes à meta 20) em regime de colaboração;

d. o art. 10, que adotava regra que já vinha do PNE 2001-2010, acerca da elaboração dos PPAs, das LDOs e LOAs de todos os entes federados, de forma a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do PNE.

A proposta do Executivo veio desacompanhada de um diagnóstico que fundamentasse as vinte metas e respectivas estratégias e o cálculo de sua meta de financiamento. A crítica realizada pelos atores da sociedade civil encontrou eco no Parlamento.[46] No dia 10 de maio de 2011, o então presidente da comissão especial, deputado Gastão Vieira, anunciou

46 Por meio do Requerimento nº 287/2011, de 14/3/2011, apresentado pela deputada professora Dorinha Seabra Rezende, que solicitou o envio pelo MEC à Câmara dos Deputados do "diagnóstico da realidade educacional brasileira que fundamenta a proposta encaminhada."

a entrega, não propriamente de um diagnóstico, mas de notas técnicas elaboradas pelo MEC. Além das notas, foi encaminhada uma planilha justificando a previsão do investimento de 7% do PIB, como o valor necessário para cumprir as metas propostas pelo governo.

O debate do segundo PNE aprovado por lei assemelhou-se menos ao do primeiro PNE (2001-2010) e mais ao processo de discussão do Fundeb. Enquanto naquele, a participação fora concretizada em discussões que envolveram o governo federal, os parlamentares e os "interlocutores prioritários"[47] na visão do governo de então, o debate do Fundeb contou com o movimento social reorganizado a partir dos congressos nacionais de educação (Coneds), promovidos pelas entidades da comunidade educacional, e do surgimento de um novo ator que se firmou como importante catalisador: a Campanha Nacional pelo Direito à Educação – rede de mobilização e *advocacy* fundada em 1999 e que teve intensa participação no processo do Fundeb, inclusive com os submovimentos, como o Fundeb pra Valer! e Fraldas Pintadas. (MARTINS, 2011)

No processo do PNE, a Campanha, mais uma vez, constituiria um submovimento – o PNE pra Valer!.

Em 2006, surgiu outra importante rede: foi fundado o movimento Todos pela Educação (TPE), que reúne como mantenedores institutos e fundações privadas empresariais que não atuam direto na oferta educacional privada, mas preocupam-se com a escolaridade da população e a melhoria da qualidade da mão de obra, insatisfatória para as necessidades do mercado[48]. Essa rede influenciou a elaboração do Plano de Desenvolvimento de

47 Undime, Consed e CNTE.

48 São seus mantenedores: Fundação Itaú Social, Fundação Bradesco, Fundação Telefônica, Gerdau, Instituto Camargo Correa, Instituto Unibanco, Itaú BBA, Santander, Suzano, Fundação Lemann, Instituto Península, DPachoal. Entre seus parceiros figuram, a Fundação Santillana, Instituto Ayrton Senna, Fundação Victor Civita, McKinsey&Company, Instituto Natura, Saraiva, BID.

Educação (PDE), a ponto de o Decreto nº 6.094/2007 adotar seu nome para estabelecer o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

No campo da chamada comunidade epistêmica, também houve uma novidade: em 2011 foi fundada a Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca).

Também o segmento privado constituiu suas redes. Em 2008, Abmes, Anup, Abrafi, Anaceu e Semesp de São Paulo criaram o Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular. Os interesses privados na área da educação relacionados a grupos de educação de capital aberto fundaram sua própria associação – a Abraes.

Em dezembro de 2010, em decorrência de deliberação da Conae (2010), foi criado (Portaria MEC nº 1.407/2010) o Fórum Nacional de Educação (FNE), espaço de interlocução entre a sociedade civil e o Estado brasileiro, e que foi instituído pela Lei do PNE.

Todos os distintos segmentos, com velhos e novos atores, frequentemente com visões, interesses e propostas distintas e conflitantes, passaram a se preocupar com uma participação mais qualificada nos debates e na proposição de políticas educacionais, entre elas as referentes ao financiamento. Participaram das audiências e divulgaram documentos com suas posições ou notas técnicas.

Este cenário de efervescência foi refletido no Congresso Nacional. Várias dessas entidades encaminharam aos parlamentares suas sugestões de emendas, que se somaram às produzidas por eles próprios – muitos dos quais com trajetória ligada à educação, aspecto central de seus mandatos. Foram gestores (secretários de educação, reitores, prefeitos) ou dirigentes de entidades educacionais.

Daí a dimensão do processo legislativo, comparável, em alguns aspectos ao da constituinte, com mais de 3 mil emendas, só na Câmara, se con-

sideradas as dirigidas ao projeto original e ao primeiro substitutivo da comissão especial.

Tabela 1 – PL nº 8.035/2010: quantidade de emendas apresentadas pelos partidos, na Câmara dos Deputados, aos dispositivos do PNE referentes ao financiamento (art. 5º e meta 20)

Quantidade de Emendas	Partido														
Item alterado	DEM	PCdoB	PDT	PMDB	PP	PPS	PR	PRB	PSB	PSC	PSDB	PSOL	PT	PTB	Total
Art. 5º	1	1	1	2	1	–	–	–	1	–	1	1	16	–	25
Meta 20	10	24	10	15	1	1	–	–	3	–	16	24	112	–	216
Total emendas financiamento	11	25	11	17	2	1	–	–	4	–	17	25	128	–	241

Fonte: elaboração do autor, com base em quadro da Secretaria da Comissão Especial/Cenin.

De 11 de maio a 9 de novembro de 2011, foram realizadas as audiências públicas pela Comissão Especial do PNE, antes da apresentação do primeiro relatório do deputado Ângelo Vanhoni.

Nesse período os atores sociais se movimentaram em torno de suas posições. Em 17 de agosto, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação lançou a nota técnica "Por que 7% do PIB para a educação é pouco? Cálculo dos investimentos adicionais necessários para o novo PNE garantir um padrão mínimo de qualidade".

Esse documento apresentava uma planilha que se contrapunha àquela encaminhada pelo MEC, destacando que os valores de custo-aluno utilizados pelo MEC, especialmente para a educação básica, não correspondiam à realidade vivenciada pelas redes públicas e não consideravam a necessidade de investimento para a melhoria da qualidade. Apontava a nota, entre outros aspectos:

> 4. O MEC assume que não há custo para o cumprimento de metas efetivamente custosas, como melhorar os indicadores do Ideb. Outro exemplo acintoso é a não estimativa de custos da alfabetização de 14 milhões de jovens e adultos. A planilha governamental considera que tal esforço financeiro está embutido nos custos estimados para dar acesso a 25% dos alunos de EJA no ensino profissionalizante.
>
> [...]
>
> 6. Não foram calculados os custos da continuidade dos estudos de pelo menos parte dos 14 milhões de jovens e adultos que serão alfabetizados na próxima década em políticas de EJA.
>
> [...]
>
> 9. O valor adicional para tempo integral é irrisório. O MEC propõe um custo aluno/ano adicional de R$ 369,75.

Outros atores haviam se movimentado no período que antecedeu o envio da proposta de PNE. O Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular estabelecera uma agenda em abril de 2010, em seu III Congresso Brasileiro da Educação Superior Particular "O Setor Privado como Ator e Parceiro na Construção do Plano Nacional de Educação (PNE) 2011-2020", em que se lançara a Carta de Florianópolis, com temas como a expansão do Fies e a inclusão de mais jovens na educação superior. Foram apresentadas dezoito sugestões de emendas ao projeto de lei do Plano Nacional de Educação, assumidas por alguns parlamentares da comissão especial.

Posicionamentos como esses subsidiaram as emendas apresentadas pelos parlamentares.

Das 2.906 emendas válidas, 241 (8,3%) foram dirigidas aos dispositivos referentes ao financiamento, sendo 216 (7,4%) à meta 20. Só houve mais emendas à meta 1 (educação infantil, com 253 emendas). Note-se que

o maior volume de emendas foi apresentado pelo PT, principal partido do governo. Estas emendas foram analisadas pelo relator, deputado Ângelo Vanhoni, cujo substitutivo recebeu 449 emendas.

Nesta peça, o art. 5º ganhou parágrafos e seu texto original passou a ser o art. 5º, § 3º, do substitutivo. Das três emendas apresentadas ao art. 5º, apenas uma versava sobre o § 3º.

Já em relação à meta 20, tem-se o seguinte quadro de emendas ao substitutivo:

Quadro 1 – Meta 20 – Emendas ao substitutivo

Dispositivo emendado	**Número de emendas**
Enunciado da meta (percentual em relação ao PIB)	17
Estratégia 20.3 (Fundo social)	7
Estratégia 20.6 (CAQ)	2
Estratégia 20.7 (CAQi)	1
Novas estratégias à meta 20	12
Total	39

Fonte: elaboração do autor, a partir do parecer às emendas apresentadas ao substitutivo do relator (PES 2) ao PL nº 8.035/2010, em 27-04-2012.

Entre os temas tratados nas emendas ao substitutivo referentes ao enunciado da meta figuraram: fixação do percentual do PIB (somente uma com valor abaixo dos 10%); estabelecimento do prazo ao final do decênio ou fixação de prazos intermediários; diferenciação entre investimento direto e total; indicação de investimento na educação pública; definição de percentual para a educação básica e superior.

Seis das sete emendas à estratégia 20.3 (Fundo social) indicavam a destinação à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) de 50% dos recursos do Fundo Social do Pré-Sal, *royalties* e participações especiais da União, referentes ao petróleo e à produção mineral (a formulação do PL

original não fixava percentual, além de ser vaga e pouco técnica: "destinar recursos do fundo social ao desenvolvimento do ensino". Outra emenda (ESB 110) estabelecia que esse percentual deveria ser distribuído de modo que 30% fossem direcionados à União, para o desenvolvimento de programas relativos ao ensino superior e profissionalizante, e 70% transferidos a estados.

Em relação às emendas à estratégia 20.6, a Emenda ao Substitutivo (ESB) nº 287 estabelecia os responsáveis pela formulação da metodologia do CAQ: MEC, comissões permanentes responsáveis pela educação nas duas Casas do Congresso Nacional e CNE. A ESB nº 105 (que também modificava a estratégia 20.7) previa o prazo de três anos para definição do CAQ, pelo MEC, acompanhado pelo FNE, CNE e comissões permanentes responsáveis pela educação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

A ESB nº 105, ao tratar da estratégia 20.7, propunha que o CAQi fosse fixado pela Comissão Intergovernamental do Fundeb e implantado no prazo de um ano e progressivamente reajustado até a implementação do CAQ.

Entre as novas estratégias propostas para a meta 20, figuravam: exclusão das aposentadorias do cálculo de MDE; definição de participação relativa entre as esferas federativas (30% para a União, 35% para os estados e DF e 35% para os municípios); acréscimo de recursos na meta 20, exclusivamente pelo governo federal; fixação de prazo para aprovação da Lei de Responsabilidade Educacional; regulamentação no prazo de dois anos, por meio de lei complementar, da cooperação entre os entes federativos, com cumprimento das funções supletiva e redistributiva da União no combate às desigualdades regionais, especial atenção às regiões Norte e Nordeste.

A emenda mais impactante, que já fora apresentada ao PL original, sendo na ocasião considerada inadequada, do ponto de vista financeiro e orçamentário, referia-se à complementação da União para que fosse atingido o CAQ.

A comissão especial da Câmara continuou a realizar audiências públicas após a apresentação do primeiro substitutivo pelo deputado Vanhoni.

Com endereço certo, foram captadas as percepções em relação a essa peça, por parte do MEC e dos atores da sociedade civil que se empenhavam em manter uma proposta robusta de financiamento.

Ao final do processo, após a elaboração pelo Senado Federal de seu substitutivo, a comissão especial da Câmara voltou a ouvir, em fevereiro de 2014, múltiplos atores, das mais distintas perspectivas e posições.

Quadro 2 – Audiências públicas do PNE na Câmara dos Deputados nas quais foi tratado o tema do financiamento

Tema/data	**Participante**	**Entidade/qualificação**
Qualidade da Educação 11/5/2011	Cleuza Rodrigues Repulho	Undime
	Thiago Peixoto	Consed
	Roberto Franklin Leão	CNTE
	Daniel Cara	Campanha Nacional pelo Direito à Educação
	Mozart Neves Ramos	Movimento Todos pela Educação
	Simon Schwartzman	Pesquisador do Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade do Rio de Janeiro
Financiamento da Educação 25/5/2011	Thiago Peixoto	Consed
	Jorge Abrahão de Castro	Pesquisador do Ipea
	Nelson Cardoso Amaral	Pesquisador da UFG
	José Marcelino Rezende Pinto	Pesquisador da USP
	Cleuza Rodrigues Repulho	Undime
Plano Nacional de Educação 15/6/2011	Fernando Haddad	Ministro da Educação

Tema/data	Participante	Entidade/qualificação
Gestão e Fontes de Recursos para o Financiamento da Educação 6/7/2011	Walfrido dos Mares Guia	Conselho Administrativo da Kroton Educacional
	Márcio Pochmann	Presidente do Ipea
	José Roberto Afonso	Economista/especialista em finanças públicas
	Paulo César Ribeiro Lima	Consultor legislativo da Câmara dos Deputados
Após a apresentação do primeiro substitutivo		
Metas e objetivos do MEC e perspectivas com a implementação do Plano Nacional de Educação 2011-2020 (audiência pública conjunta da Comissão de Educação e da Comissão Especial do PL nº 8.035/2010) 14/3/2012	Aloizio Mercadante Oliva	Ministro da Educação
Debate preliminar sobre a meta 20, especificamente sobre recursos e investimentos educacionais e CAQ 20/3/2012	Mauro Puerro	Conlutas
	Daniel Cara	Campanha Nacional pelo Direito à Educação
	Nelson Cardoso Amaral	Professor da UFG
	José Marcelino Rezende Pinto	Professor da USP
	Mozart Neves Ramos	Movimento Todos pela Educação

Tema/data	Participante	Entidade/qualificação
Após análise do Senado Federal		
Debate sobre o PNE (Substitutivo do Senado Federal ao Projeto de Lei nº 8.035-B, de 2010) 25/2/2014	Luiz Cláudio Costa	Secretário-executivo do MEC
	Eduardo Rolim de Oliveira	Proifes
	Aléssio Costa Lima	Undime
	Maria Nilene Badeca da Costa	Consed
	Raulino Tramontin	Anup
	Celso da Costa Frauches	Anaceu
	Carmem Luiza da Silva	Abmes
	Daniel Cara	Campanha Nacional pelo Direito à Educação
	Frederico Unterberger	Anec
	Virgínia Barros	UNE
	Roberto Franklin de Leão	CNTE
	Julio Cesar da Silva	Crub
	Vilani de Souza Oliveira	Confetam
	Amábile Pacios	Fenep
	Arnaldo Cardoso Freire	Abrat
	Andréa Barbosa Gouveia	Anpae
	Jesualdo Pereira Farias	Andifes
	Paulo Ziulkoski	CNM
	Madalena Guasco Peixoto	Contee
	Priscila Cruz	Observatório PNE e Todos pela Educação
	Alexandre Mellão	Abraes

Fonte: elaboração do autor, com base nos registros da Comissão Especial.

Em 24 de abril de 2012, foi apresentado e discutido o parecer do relator, deputado Angelo Vanhoni, com a análise às emendas ao substitutivo:

> Na meta 20, estamos mudando a formulação do substitutivo, estamos colocando 7,5% do PIB de investimento direto e 8% de investimento total, no mínimo, até o final do decênio. Tínhamos trabalhado com o substitutivo de 8% de investimento total. Obedecendo a uma

> série de sugestões recebidas positivamente, resolvemos consignar o que é de investimento direto na educação.

Em relação à complementação da União ao CAQ houve a aprovação das emendas nos seguintes termos:

> Emendas ao Substitutivo nºs 42, 197, 304 e 313 e 393: propõem que "caberá à União a complementação de recursos financeiros a todos os estados, ao Distrito Federal e aos municípios que não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ". Aprovadas. O princípio da complementação é coerente com o princípio federativo e já é reconhecido na seara educacional, com as complementações da União ao Fundeb e para que se atinja o piso salarial.

Na reunião da comissão especial, do dia 13 de junho de 2012, foi aprovado o parecer do relator, com substitutivo nos termos da complementação de voto, ressalvados os destaques, que foram apreciados na reunião do dia 26 de junho de 2012. Nesta, foi aprovado, por unanimidade, o Destaque nº 2/2012, da bancada do PDT, com a redação que seria adotada na Lei nº 13.005/2014 para a meta 20.

Essa formulação atendeu a praticamente todos os atores sociais. Os termos da adoção do CAQ e CAQi representaram, especialmente, uma vitória das propostas formuladas pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

Contudo, ainda havia um caminho a ser percorrido no Senado Federal. Essa redação foi modificada pelo Senado, cujo substitutivo retirava a expressão "pública" e acrescentava remissão ao art. 5º, § 5º, que previa:

> § 5º O investimento público em educação a que se refere o art. 214, inciso VI, da Constituição Federal, e a meta 20 do anexo desta lei, engloba os recursos aplicados na forma do art. 212 da Constituição Federal e do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transi-

> tórias, 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 Constituição Federal.

Ao final do processo, foi mantida a redação da Câmara para a meta 20, mas, paradoxalmente, com o § 5º do art. 5º proposto pelo Senado (art. 5º, § 4º, na lei aprovada). Houve destaque supressivo em relação ao novo parágrafo, mas ao final a votação foi por sua permanência.

Assim, há contabilização, como se fosse despesa em educação pública, dos recursos de isenções fiscais que financiam programas como o Programa Universidade para Todos (Prouni) e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), ou dos empréstimos que compõem o Fies, na meta de investimento público em educação.

O Senado Federal havia retirado a estratégia 20.10 do texto da Câmara dos Deputados, que previa a complementação da União ao CAQi e ao CAQ. Em 2013, a Fineduca lançou a Nota 1/2013: Por Que a União Deve Complementar o CAQi no PNE?

As questões do CAQ e CAQi foram objeto de pressão por parte do governo. Chegou a ser apresentado destaque no plenário da Câmara, quando da votação final, que apreciou o substitutivo aprovado no Senado. Prevaleceu, contudo, com o aval do relator, a proposta da Câmara.

Conteúdo da lei e do anexo

A meta 20 do PNE, aprovada na forma descrita no item anterior, determina:

> Meta 20: ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de sete por cento do Produto Interno Bruto (PIB) do país no quinto ano de vigência desta lei e, no mínimo, o equivalente a dez por cento do PIB ao final do decênio.

A lei pretende que essa meta seja lida em conjunto com o art. 5º, § 4º, com a contabilização, como se fosse despesa em educação pública, dos recursos de isenções fiscais que financiam o Prouni, o Pronatec, os empréstimos que compõem o Fies, ou as bolsas do programa Ciências sem Fronteiras, na meta de investimento público em educação pública.

Essa redação é paradoxal e não atende aos requisitos de clareza e precisão, que devem nortear a redação das disposições normativas (Lei Complementar nº 95/1998, art. 11). Tanto do ponto de vista do senso comum, como do técnico-jurídico, educação pública é a proporcionada pelo Estado, pelo setor público. O STF (ADI nº 1924-1) entende as escolas públicas como aquelas das pessoas jurídicas de direito público ou dos entes da administração indireta.

Alguns esclarecimentos são necessários.

O inciso VI do art. 214 prevê o "estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto". Não utiliza a expressão "educação pública". Como há dois conceitos operacionais utilizados pelo Inep – investimento direto (percentual do investimento público direto nas instituições públicas de ensino) e investimento total[49] –, o ideal seria utilizar, como se cogitou na versão final do substitutivo do relator na Câmara, uma meta para cada tipo de investimento. Entretanto, como a meta estabelecida, mesmo para o

49 Compreende-se como Investimento Público Total em Educação os valores despendidos nas seguintes naturezas de despesas: pessoal ativo e seus encargos sociais, ajuda financeira aos estudantes (bolsas de estudos e financiamento estudantil), despesas com pesquisa e desenvolvimento, transferências ao setor privado, outras despesas correntes e de capital, e a estimativa para o complemento da aposentadoria futura do pessoal que está na ativa (essa estimativa foi calculada em 20% dos gastos com o pessoal ativo).

investimento total (8%), foi considerada insuficiente, essa diferenciação foi abandonada.

Embora não mencione que os recursos públicos sejam dirigidos à educação pública, esse dispositivo deve ser lido em conjunto com a primeira parte do *caput* do art. 213 da Constituição, que estabelece: "os recursos públicos serão destinados às escolas públicas". Essa é a regra. A parte final do *caput*, os incisos e o § 1º preveem as exceções:

> [...] podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:
>
> I – comprovem finalidade não lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;
>
> II – assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao poder público, no caso de encerramento de suas atividades.
>
> § 1º Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o poder público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade.

Para José Afonso da Silva (2009, p. 801) "o texto é simples. Confirma a preferência pelo ensino público, tanto que define que os recursos públicos devem ser destinados às escolas públicas".

Assim, ao tentar interpretar o inciso VI do art. 214 da Constituição Federal, a Lei nº 13.005/2014 o faz em contraste com o que dispõe a própria Carta Magna. O que restou de texto da lei, neste art. 5º, § 4º, é de muito má técnica legislativa e, em minha opinião, inconstitucional.

Não há dúvida de que os gastos com o Prouni, com o Fies e com o programa Ciências sem Fronteiras são gastos públicos, apenas não são – como requer o texto da meta 20 – gastos em educação pública.

Até poderiam ser efetuados os gastos permitidos no art. 213 da Constituição – o que não é o caso do empréstimo concedido via Fies ou da isenção fiscal do Prouni, quando as instituições forem lucrativas. Ademais, o art. 212, § 3º, é claro: nos termos do PNE, a distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório. Assim, antes de atender ao ensino superior privado, mesmo em despesas admitidas, a prioridade deve ser do ensino obrigatório.

A meta 20, interpretada nos termos de sua redação, sem a excrescência acrescentada no art. 5º, § 4º, não propõe a exclusão dos mencionados programas, uma vez que:

- a expansão do Fies está expressamente prevista na estratégia 12.6;
- a ampliação do Fies e do Prouni, inclusive para cursos a distância, está fixada na estratégia 12.20;
- a estratégia 14.3 prevê a expansão do financiamento estudantil por meio do Fies à pós-graduação *stricto sensu;*
- as estratégias 14.9 (consolidar programas, projetos e ações que objetivem a internacionalização da pesquisa e da pós-graduação brasileiras) e 14.10 (promover o intercâmbio científico e tecnológico, nacional e internacional, entre as instituições de ensino, pesquisa e extensão) abrigam o programa Ciências sem Fronteiras.

Assim, esses custos não devem ser olvidados pelo poder público – apenas não constituem gastos em educação pública, de sorte que deveriam ser efetuados, mas não contabilizados na meta 20.

Seis tinham sido as estratégias propostas pelo Executivo. No texto final da lei, a meta passou a contar com doze estratégias. As estratégias 20.1 a 20.6 da proposta original foram adotadas, com aprimoramentos:

- 20.1: incluiu menção ao regime de colaboração;
- 20.3: fez a adequação à lei específica (Lei nº 12.858/2013), de forma a prever a destinação de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural e outros recursos;
- 20.4: detalhou os mecanismos de transparência e controle social (audiências públicas, portais, capacitação dos conselheiros dos CACs/Fundeb);
- 20.5: equivalente à 20.6 do projeto, passou a fazer referência ao Inep para o desenvolvimento de estudos e acompanhamento regular dos investimentos e custos por aluno;
- 20.7: ao invés de simplesmente definir, prevê a implementação do CAQ.

As maiores inovações contidas no texto final foram a previsão de:

- implantação do CAQi no prazo de dois anos da vigência do PNE (junho de 2016), calculado com base nos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem;
- definição do CAQ no prazo de três anos (junho de 2017). Observe que a estratégia se refere ao prazo para a definição, sendo omissa quanto ao prazo para a implementação, o que abre espaço para uma implementação gradativa. Por outro lado, são

indicados, na estratégia 20.7[50] alguns insumos: qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública; aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar;

- estabelecimento do prazo de dois anos para regulamentação do parágrafo único do art. 23 e o art. 211 da Constituição Federal (há duas propostas em tramitação na Câmara dos Deputados, os PLPs nos 15/2011 e 413/2014);
- complementação da União aos entes subnacionais que não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ;
- definição de critérios para distribuição dos recursos adicionais dirigidos à educação, que considerem a equalização das oportunidades educacionais, a vulnerabilidade socioeconômica e o compromisso técnico e de gestão do sistema de ensino;
- aprovação, no prazo de um ano (junho de 2015), da Lei de Responsabilidade Educacional, assegurando padrão de qualidade na educação básica.

Observe que os temas referentes ao financiamento não estão somente na meta 20 e respectivas estratégias, constantes do anexo, mas também nos catorze artigos do corpo articulado da Lei nº 13.005/2014, que fixa importantes normas para o financiamento, ao estabelecer:

- entre as diretrizes (art. 2º), aquelas referentes à universalização (inciso II), melhoria da qualidade (inciso IV) e equidade (inciso III), indissociáveis do financiamento;

50 A estratégia 20.7 indica insumos relacionados a três das quatro dimensões da matriz do CAQ: condições de infraestrutura e funcionamento, valorização dos profissionais e acesso e permanência. A quarta dimensão é a da gestão democrática.

- no art. 5º, incisos I a IV, as cinco instâncias de monitoramento e avaliação – MEC; Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal; CNE e FNE;

- a avaliação, no quarto ano, da meta progressiva do investimento público em educação, com possibilidade de ampliação (art. 5º, § 3º);

- a definição de investimento público (art. 5º, § 4º), a que se referem a meta 20 (educação pública) e o art. 214, VI, da Constituição Federal (meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do PIB);

- a destinação (art. 5º, § 5º) à MDE, da parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e de gás natural, na forma de lei específica (no caso, a Lei nº 12.858/2013);

- a atuação dos entes federados em regime de colaboração para alcançar as metas e implementar as estratégias (art. 7º, *caput*);

- a previsão de instância permanente de negociação e cooperação federativa entre as três esferas (art. 7º, § 5º) e espaço similar em relação aos estados e respectivos municípios (art. 7º, § 6º);

- a elaboração do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do PNE e com os respectivos planos de educação (art. 10);

- a instituição do Sistema Nacional de Educação (art. 13).

Há, ainda, temas referentes ao financiamento em outros trechos da lei, embora não da mesma forma que no PNE I[51]:

- 7.13: financiamento compartilhado para renovação da frota escolar, com participação da União proporcional às necessidades dos entes federados, visando a reduzir a evasão escolar e o tempo médio de deslocamento a partir de cada situação local;
- 11.7: expansão da oferta de financiamento estudantil à educação profissional técnica de nível médio oferecida em instituições privadas de educação superior;
- 12.6: expansão do financiamento estudantil por meio Fies, com a constituição de fundo garantidor do financiamento, de forma a dispensar progressivamente a exigência de fiador;
- 12.20: ampliação do Fies e do Prouni para estudantes regularmente matriculados em cursos superiores presenciais ou a distância, com avaliação positiva;
- 14.1: expansão do financiamento da pós-graduação *stricto sensu* por meio das agências oficiais de fomento;
- 14.3: expansão do financiamento estudantil por meio do Fies à pós-graduação *stricto sensu*;
- 15.2: consolidação do financiamento estudantil a estudantes matriculados em cursos de licenciatura com avaliação positiva pelo Sinaes, inclusive a amortização do saldo devedor pela docência efetiva na rede pública de educação básica.

51 No PNE 2001-2010, além dos objetivos e metas fixados no item 11.3.1, havia metas esparsas nos demais capítulos, o que revelava uma preocupação de cada nível e modalidade de garantir seu quinhão de recursos: educação infantil (item 1.3, metas 12 e 21), ensino fundamental (item 2.3, metas 10 e 17), educação de jovens e adultos (item 5.3, meta 26), educação a distância e tecnologias educacionais (item 6.3, meta 14), educação especial (item 8.3, meta 23) e educação indígena (item 9.3, meta 12).

Em relação ao financiamento da educação, o segundo PNE aprovado por lei representa uma vitória da sociedade brasileira, porque adotou o custo-aluno-qualidade, que deverá contar com a complementação da União. Essa estratégia, a meu juízo, é mais importante que a própria meta aprovada (outra grande vitória inicial que deverá ser acompanhada para que se concretize), de investimento em educação pública de 7% do PIB em junho de 2019 e 10% do PIB em 2024.

Considerações finais

A execução adequada do PNE traz a perspectiva de que, em regime de colaboração, haja uma ampliação do acesso em busca da universalização, com qualidade e equidade em todos os níveis e etapas da educação básica. Entretanto, muitos são os desafios relacionados ao financiamento na execução do PNE e dos planos de educação subnacionais para que aquela perspectiva se transforme em realidade:

- 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), como a instância permanente de negociação federativa prevista no art. 7º, § 5º;
- a consolidação do regime de colaboração, a partir da lei complementar regulamentadora do art. 23 da Constituição;
- a definição e implementação do CAQi até junho de 2016 e definição do CAQ até junho de 2017;

- a definição do Fundeb – cujo prazo de vigência se esgota em 2020 – como mecanismo permanente de financiamento, migrando do ADCT para o corpo permanente da Constituição Federal;
- o alcance da meta intermediária de 7% do 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, definidos em seus termos;
- a elaboração dos planos decenais de educação dos entes subnacionais;
- a harmonização dos PPAs com os planos educacionais.

Assim, a sociedade brasileira participou da construção da lei principal que aprovou o PNE II (Lei nº 13.005/2014) e foi dotada dos instrumentos para acompanhar sua execução. Outras ações são necessárias, até que se complete o arcabouço legal requerido pelo próprio plano.

É preciso, sobretudo neste momento inicial, garantir que a implementação do PNE tenha uma trajetória que lhe dê suporte e consistência para o próximo decênio.

Referências

CARA, Daniel; ARAÚJO, Luiz. **Por que 7% do PIB para a educação é pouco?**: cálculo dos investimentos adicionais necessários para o novo PNE garantir um padrão mínimo de qualidade. Campanha Nacional pelo Direito à Educação: nota técnica. 17 ago. 2011. Disponível em: <http://

arquivo.campanhaeducacao.org.br/noticias/NotaTecnica_10PIB_Campanha_17ago2011.pdf>. Acesso em: 21 out. 2014.

FÓRUM: da proposta à ação: resultados das cartas aprovadas nas quatro edições do Congresso Brasileiro da Educação Superior Particular, 2008-2011. 14 jun. 2012. Disponível em: <http://www.abmes.org.br/public/arquivos/documentos/forum2012/proposta_acao.pdf>. Acesso em: 29 dez. 2014.

MARTINS, Paulo de Sena. **Fundeb, federalismo e regime de colaboração**. Campinas: Autores Associados, 2011. (Coleção Políticas Públicas de Educação).

_____. Planejamento e Plano Nacional de Educação. **Cadernos Aslegis**, Brasília, n. 39, p. 91-118, jan./abr. 2010. Disponível em: <http://www.aslegis.org.br/index.php/39-perspectivas-e-debates-para-2011/537-planejamento-e-plano-nacional-de-educacao>. Acesso em: 29 dez. 2014.

PINTO, José Marcelino Rezende; CARA, Daniel; ARAÚJO, Luiz. **Por que a União deve complementar o CaQi no PNE?**: cálculo do quanto a União deve complementar os recursos do Fundeb para garantir um padrão mínimo de qualidade a todos/as os/as estudantes da educação básica. Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação, Nota Técnica 1/2013. 24 set. 2013. Disponível em: <http://www.redefinanciamento.ufpr.br/nota1_13.pdf>. Acesso em: 21 out. 2014.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

PNE 2014-2024: critérios de apuração dos investimentos públicos em educação e transferências ao setor privado

Claudio Riyudi Tanno[52]

Introdução

Questão polêmica, quando do processo de discussão e votação do projeto do PNE 2014-2024, relacionou-se à definição dos investimentos em educação, públicos ou privados, que deveriam ser considerados no cumprimento da meta de aplicação de recursos públicos como proporção do PIB. O debate verificado evidenciou a recorrente discussão da relação entre o público e o privado na área educacional.

A meta 20 do plano adotou o indicador "investimento público em educação pública", o que acolheu demandas de diversos setores da sociedade para que o setor público fosse o principal destinatário dos investimentos educacionais. Entretanto, algumas exceções, que permitem transferências ao setor privado foram contempladas, sob o fundamento de que se deve reconhecer a importância da educação infantil e especial ofertada por entidades assistenciais, bem como de programas governamentais que buscam parcerias com o setor privado com vistas à expansão da escolarização da população. O texto final do PNE utilizou, como principal parâmetro

52 Consultor de orçamento e fiscalização financeira da Câmara dos Deputados, com atuação no Núcleo de Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia e Esporte.

de apuração de investimentos públicos em educação, categoria especial de despesa consagrada pela Constituição: as aplicações em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).

O presente artigo tem como finalidade interpretar as disposições constitucionais e legais acerca das despesas classificáveis como de MDE, em especial no que concerne às possibilidades de transferências ao setor privado, além de analisar a repercussão das despesas com MDE e das transferências ao setor privado no cumprimento da meta de aplicação de recursos públicos em educação prevista no PNE 2014-2024, com vistas a descrever e analisar os critérios de apuração dos investimentos públicos em educação, comparativamente aos indicadores existentes.

Investimentos em educação como proporção do PIB

Em cumprimento ao art. 214, IV, da Constituição, que estabelece meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do PIB, o PNE 2014-2024 assim fixou sua meta 20[53]:

> Meta 20: ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto (PIB) do país no quinto ano de vigência desta lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.

Os limites estabelecidos são balizadores macroeconômicos para o cumprimento das demais metas prescritas no plano. A fim de atender às necessidades financeiras demandadas, as instâncias de monitoramento de

53 O PNE 2001-2010 teve a meta correspondente vetada. Ela previa a elevação, na década, do percentual de gastos públicos em relação ao PIB, aplicados em educação, para o mínimo de 7%.

que trata o art. 5º[54] poderão propor a revisão, por meio de lei, da meta progressiva do percentual de investimento público em educação, a ser avaliada no quarto ano de vigência do PNE.

Nesse contexto, despesas (ou gastos) na área de educação foram tratadas como investimentos, ante sua natureza, que gera expectativas de retorno econômico ou social, mesmo que indireto ou de longo prazo. Considerada a classificação econômica da despesa e a depender da metodologia adotada, devem ser incluídas nesse cômputo as despesas correntes – pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida e outras despesas correntes – e as despesas de capital – investimentos propriamente ditos, inversões financeiras e amortização da dívida, bem como outras transferências ao setor, na forma de benefícios creditícios ou tributários, que são classificados como gastos.

O Inep[55] tem feito o cálculo do indicador "investimento público em educação em relação ao produto interno bruto", discriminando-o na forma de investimento total e investimento direto, que agregam as despesas em educação realizadas pela administração direta, pelas autarquias e fundações da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Segundo o Inep, o investimento público total em educação compreende os valores despendidos nas seguintes naturezas de despesas: pessoal ativo e seus encargos sociais, ajuda financeira aos estudantes (bolsas de estudos e financiamento estudantil), despesas com pesquisa e desenvolvimento, transferências ao setor privado, outras despesas correntes e de capital, e a estimativa para o complemento da aposentadoria futura de pessoal da

54 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.

55 A cada dois anos, ao longo do período de vigência do PNE, o Inep publicará estudos para aferir a evolução no cumprimento das metas estabelecidas, com informações organizadas por ente federado e consolidadas em âmbito nacional (art. 5º, § 2º).

ativa[56]. O investimento direto exclui essa estimativa, assim como os valores despendidos pelos entes federados com bolsas de estudo, financiamento estudantil e transferências ao setor privado. Os dois indicadores excluem despesas com aposentadorias e reformas, pensões, juros, amortizações e encargos da dívida da área educacional.

Para cálculo dos indicadores, a fim de que possa haver uniformidade comparativa com padrões internacionais, busca-se seguir metodologia recomendada pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). De acordo com os últimos dados divulgados pelo Inep, em 2012 o investimento público total em educação alcançou 6,4% do PIB e o investimento direto, 5,5%. Adotando-se o investimento total, para que se atingisse o percentual de 10% do PIB em 2012[57], seriam necessárias aplicações adicionais da ordem de R$ 158 bilhões.

A meta prescrita restringiu o cumprimento do mandamento constitucional às aplicações em educação pública. O art. 5º, § 4º, do plano vinculou os investimentos em educação aos recursos aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212 da CF) e por meio do Fundeb (art. 60 do ADCT), cujos recursos, pela Lei do Fundeb, são utilizados em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública[58]:

> § 4º O investimento público em educação a que se referem o inciso VI do art. 214 da Constituição Federal e a meta 20 do anexo desta lei engloba 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

56 Estimado em 20% dos gastos com o pessoal ativo.

57 PIB de 2012 apurado em R$ 4.402,5 bilhões.

58 Art. 21 da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

> 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 Constituição Federal.

Os recursos referenciados como aplicados na forma do art. 212 da Constituição Federal devem ser entendidos como aplicações na manutenção e desenvolvimento do ensino público, uma vez que a meta 20 do PNE está fixada com a adoção do indicador "investimento público em educação pública" e as possibilidades de aplicações que podem implicar transferências ao setor privado estão expressamente definidas no dispositivo transcrito do plano. Tais transferências são tratadas adiante neste artigo.

Assim, a correta apuração do cumprimento da meta 20 do PNE dependerá da adequada classificação e demonstração das despesas com MDE, consolidadas nos relatórios de execução orçamentária no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Disposições constitucionais e legais acerca da manutenção e desenvolvimento do ensino e transferências ao setor privado

Dentre as aplicações de recursos públicos na área de educação, existem aquelas relacionadas à MDE, categoria especial de despesas, que não corresponde necessariamente às despesas realizadas pelo MEC ou classificadas na função educação, adotada pelo PNE como parâmetro de apuração dos investimentos em educação. A Constituição assegurou o seu financiamento por meio de parcela da arrecadação de impostos:

> Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os estados, o Distrito Federal e os municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

O § 2º do citado dispositivo constitucional estabelece a abrangência da aplicação a ser considerada como de MDE:

> § 2º Para efeito do cumprimento do disposto no *caput* deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.
>
> [...]
>
> Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:
>
> I – comprovem finalidade não lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;
>
> II – assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao poder público, no caso de encerramento de suas atividades.
>
> § 1º Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o poder público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade.
>
> § 2º As atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do poder público.

Fazem parte dos sistemas de ensino federal, estadual e municipal, nos termos dos arts. 16 a 18 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (LDB), as instituições de ensino públicas e privadas e os órgãos de educação da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

As instituições de ensino criadas e mantidas pela iniciativa privada integram os respectivos sistemas de ensino por serem responsáveis, em conjunto com o setor público, pela oferta de vagas para educação escolar, além de estarem submetidas à regulação, supervisão e avaliação do poder

público. No entanto, a Constituição, nos termos do art. 212, § 2º, combinado com o art. 213, considerou apenas as seguintes transferências ao setor privado como aplicações na manutenção e desenvolvimento do ensino:

- destinação a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, sem fins lucrativos, definidas em lei, nos termos prescritos;
- bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública;
- apoio financeiro às atividades universitárias de pesquisa e extensão, que podem inclusive beneficiar instituições privadas com fins lucrativos.

O princípio implícito nos dispositivos constitucionais é o da autonomia financeira das instituições privadas de ensino, uma vez que a regra é a destinação dos recursos públicos às escolas públicas. Tal princípio consta expressamente do art. 7º da LDB, que obriga às escolas privadas a capacidade de autofinanciamento, ressalvado o previsto no art. 213 da Constituição.

A partir da década de 90, o aumento das demandas sociais demonstrou a incapacidade do setor público em atender suas atribuições constitucionais sem a atuação conjunta e subsidiária do setor privado, o que viria a consolidar modelo desestatizante de reforma do Estado. A Carta Magna já reconhecera os serviços não privativos da atividade estatal, em especial os de educação e saúde. O setor privado passou a atuar de forma mais efetiva, denominada terceiro setor quando consideradas as entidades sem fins lucrativos, constituídas na forma de organizações não governamentais (ONG) ou, na denominação legal, organizações da sociedade civil (OSC). As instituições privadas de ensino foram classificadas no art. 20 da LDB em particulares, comunitárias, confessionais ou filantrópicas.

Legislação posterior veio a tratar de forma genérica, na maioria das situações, as escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas como entidades privadas sem fins lucrativos, que, atendidas determinadas condições, podem ser qualificadas pelo poder público, a fim de que sejam beneficiárias de recursos públicos, respaldadas pelo art. 213 da Constituição.

Foram criadas diversas qualificações, aplicáveis na área educacional às OSC, que possibilitaram transferências de recursos para o terceiro setor: organizações sociais (OS), organizações da sociedade civil de interesse público (Oscip), certificação das entidades beneficentes de assistência social (Cebas[59]) e instituições comunitárias de educação superior (Ices).

As qualificações, previstas em extensa legislação, permitem o enquadramento de instituições de ensino de natureza comunitária, confessional ou filantrópica. Nesse caso, nos termos do art. 212, § 2º, combinado com o art. 213 da Constituição, estariam aptas a ter suas despesas classificadas como de MDE, observados os arts. 70 e 71 da LDB e atendidas as condições prescritas. A forma de transferência de recursos a entidades privadas está regulada anualmente pela lei de diretrizes orçamentárias (LDO).

As inúmeras possibilidades legais de interpretação demandam especial atenção, por parte dos órgãos executores e de controle, para que seja verificada a correta qualificação a ser conferida a determinada instituição de ensino, bem como a adequada classificação da despesa pública correspondente, como de manutenção e desenvolvimento do ensino.

As receitas de impostos são de livre utilização (recursos ordinários), por isso são as transferidas ao setor privado. Para o setor público, o financiamento das aplicações em manutenção e desenvolvimento do ensino também se assegura por receitas distintas de impostos, tais como as apli-

59 A certificação Cebas substituiu o certificado de entidade de fins filantrópicos. As instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, conveniadas com o Poder Executivo competente, deverão possuir a certificação.

cações na educação básica pública vinculadas à arrecadação da contribuição social do salário-educação (CF, art. 212, § 5º) e a destinação à educação pública decorrente da participação no resultado ou compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural (Lei nº 12.858/2013, arts. 2º e 3º).

Diferenciam-se, pois, as aplicações consideradas para o cumprimento do art. 212 da CF, decorrentes de impostos, daquelas que são financiadas por outras fontes, mas que também podem ser classificadas como de MDE.

Portanto, as despesas classificadas como de manutenção e desenvolvimento do ensino independem da fonte de financiamento e foram definidas no *caput* do art. 70 da LDB, que exemplifica ainda aquelas que podem ser consideradas como de MDE:

> Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:
>
> I – remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
>
> II – aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
>
> III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
>
> IV – levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
>
> V – realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
>
> VI – concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
>
> VII – amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;

> VIII – aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

No art. 71 foram relacionadas, também de forma não exaustiva, aquelas que não se enquadram na classificação:

> Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:
>
> I – pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;
>
> II – subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;
>
> III – formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;
>
> IV – programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;
>
> V – obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;
>
> VI – pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

No que concerne às transferências ao setor privado, ao buscar disciplinar as despesas consideradas como de MDE, a LDB generalizou, em relação ao texto constitucional, a possibilidade de concessão de bolsas de estudo para alunos de escolas privadas (art. 70, VI).

Despesas com MDE e transferências ao setor privado no cumprimento da meta 20 do PNE 2014-2024

Para fins de apuração do cumprimento da meta do PNE que prevê a aplicação dos investimentos em educação, as aplicações em manutenção e desenvolvimento do ensino, destinadas à educação pública, correspondem ao principal agregado de despesas que compõe os investimentos públicos em educação. O disposto no plano reitera as finalidades previstas no art. 69 da LDB, que vinculou a aplicação dos mínimos constitucionais à manutenção e desenvolvimento do ensino público:

> Art. 69. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os estados, o Distrito Federal e os municípios, vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas constituições ou leis orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público.

Apesar das autorizações constitucionais para transferências ao setor privado, o disposto na LDB buscou vincular parcela da receita de impostos à educação pública, o que potencialmente amplia os percentuais mínimos de aplicação. Nesses termos, o dispositivo transcrito atribui ao Estado a primazia do financiamento público voltado para atividade educacional. Esse princípio foi contemplado em algumas constituições estaduais, que também estabeleceram vinculação dos mínimos constitucionais à manutenção e desenvolvimento do ensino público[60] ou em percentuais de aplicação superiores a 25%[61].

Nosso ordenamento jurídico reflete a recorrente discussão entre o público e o privado no compartilhamento de competências na área educacional.

60 Alagoas, Amazonas, Goiás, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo.

61 30% em Goiás, Mato Grosso do Sul, Piauí e São Paulo; 35% em Mato Grosso, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul.

Por vezes contempla disposições aparentemente conflitantes, a exemplo das aplicações dos mínimos constitucionais exclusivamente no ensino público[62], prescrito pela LDB e nas mencionadas constituições estaduais.

No processo de apreciação e votação do projeto do PNE 2014-2024, nas duas Casas do Congresso Nacional, trava-se novo embate acerca do público e do privado na educação. O cumprimento da meta de aplicação dos recursos públicos como proporção do PIB oscilou entre as aplicações na educação pública e na educação em geral. Como resultado, a meta foi fixada para a educação pública e o art. 5º, § 4º, admitiu a inclusão de gastos que podem implicar transferências ao setor privado, ainda que indiretos:

- programas de expansão da educação profissional e superior, inclusive na forma de incentivo e isenção fiscal, a exemplo do Prouni e do Pronatec;
- bolsas de estudos concedidas no Brasil e no exterior, a exemplo do Programa Ciência sem Fronteiras;
- subsídios concedidos em programas de financiamento estudantil, a exemplo do fundo do Fies;
- financiamento de creches, pré-escolas e de educação especial na forma do art. 213 da Constituição (escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas).

As transferências possíveis ao setor privado são exceções legais permitidas a fim de que se apurem os investimentos em educação e são de duas naturezas: a) despesas públicas, que podem ou não atender a classificação de MDE, e b) benefícios de natureza tributária e creditícia, gastos indiretos que não correspondem a uma despesa pública.

62 Sobre o assunto, ver Parecer do Conselho Nacional de Educação nº 26, de 2 de dezembro de 1997.

Dentre as exceções, encontram-se as destinações às escolas privadas, sem fins lucrativos, autorizadas no art. 213 da Constituição e classificadas como de manutenção e desenvolvimento do ensino. O PNE 2014-2024 incluiu transferências a essas escolas de natureza assistencial de forma restritiva, considerando apenas creches, pré-escolas e escolas de educação especial no cômputo dos investimentos públicos em educação.

Essa destinação está em conformidade com a Lei do Fundeb, Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que, mesmo tendo seus recursos vinculados à educação básica pública, admite, para fins de distribuição de recursos que compõem os fundos no âmbito de cada estado e do Distrito Federal, o cômputo das matrículas efetivadas em instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas, na educação infantil oferecida em creches para crianças de até 3 anos, nas pré-escolas que atendam a crianças de 4 a 5 anos e na educação especial.

O cômputo das creches e instituições de educação especial é admitido durante toda a vigência do Fundeb, porém a lei estabeleceu prazo de quatro anos para a inclusão das matrículas das pré-escolas, posteriormente prorrogada por mais quatro anos por meio da Medida Provisória nº 562, de 20 de março de 2012, convertida na Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012, uma vez frustrada a expectativa de que, no prazo estabelecido, o atendimento direto do Estado supriria de forma satisfatória as matrículas efetuadas nas instituições conveniadas.

A concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas encontra respaldo no art. 70, VI, da LDB, que considerou a despesa correspondente como de manutenção e desenvolvimento do ensino. Na Lei do PNE, para fins de apuração dos investimentos em educação, as bolsas de estudos abrangem aquelas concedidas no Brasil e no exterior, o que atinge o Programa Ciência sem Fronteiras e outros destinados às atividades de cooperação internacional e de concessão de bolsas em geral, no país e no exterior, executados pelo Ministério da Educação, no âmbito da

Capes, e pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), no âmbito do CNPq. As bolsas de estudo concedidas pelo MCTI não são classificadas como de MDE.

As despesas relacionadas aos programas de expansão da educação profissional e superior são classificadas como de manutenção e desenvolvimento do ensino e podem atingir o setor privado. O Pronatec, instituído pela Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011, e operacionalizado pelo Ministério da Educação, prevê a oferta de cursos gratuitos nas seguintes instituições privadas: unidades de ensino dos serviços nacionais de aprendizagem[63] (Sistema S) e instituições privadas de ensino superior e de educação profissional técnica de nível médio, além de entidades privadas sem fins lucrativos habilitadas para este fim.

Para cumprir os objetivos do Pronatec, a União é autorizada a transferir recursos financeiros às instituições de educação profissional e tecnológica dos serviços nacionais de aprendizagem correspondentes aos valores das bolsas-formação, concedidos aos estudantes, pagos por matrícula efetivada, diretamente às mantenedoras das instituições de ensino[64].

Outras exceções atingem os subsídios concedidos em programas de financiamento estudantil e os incentivos e isenções fiscais em programas de expansão da educação profissional e superior. Nesses casos, os investimentos em educação extrapolam o conceito de despesa pública.

O financiamento estudantil a instituições de ensino superior não gratuito é realizado por meio do fundo do Fies, criado pela Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, e operacionalizado pelo FNDE. Na lei orçamentária são consignadas dotações destinadas à concessão de financiamento a es-

63 Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac), Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar) e Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (Senat).

64 Para o exercício de 2014, no âmbito do Pronatec, foram autorizados recursos da ordem de R$ 2,5 bilhões, destinados aos serviços nacionais de aprendizagem.

tudantes e empresas, para pagamento dos encargos educacionais cobrados[65], classificadas como inversões financeiras[66], e que não se confundem com os subsídios a serem incluídos no cômputo dos investimentos em educação prescritos pelo plano.

Após período de carência ou antecipadamente, a pedido, terá início a fase de amortização do saldo devedor do financiamento concedido, momento em que os recursos arrecadados pela União são contabilizados como receita pública. O benefício creditício[67] configura-se com a diferença entre o custo de captação do governo federal e a taxa de juros com que o programa oficial de crédito é operacionalizado.

Assim, nos programas de financiamento estudantil, ocorre a concessão do crédito e a posterior amortização (operações de natureza financeira). Não há a realização de uma despesa primária e direta, razão pela qual ao benefício creditício é associado um gasto denominado subsídio implícito, a ser considerado na apuração dos investimentos em educação. O valor desse subsídio consta do projeto de lei orçamentária anual e é estimado pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda[68], conforme determinação do art. 165, § 6º, da Constituição Federal.

De modo similar, o PNE admite a inclusão de incentivos e isenções fiscais concedidos em programas de expansão da educação profissional e superior, benefícios de natureza tributária que não se associam a uma despesa orçamentária, mas a uma renúncia de receita pública, denominado gasto

65 Para o exercício de 2014, foram autorizados para essa finalidade recursos da ordem de R$ 12,1 bilhões.

66 Despesas de capital que não contribuem para o acréscimo do PIB.

67 Benefícios ou subsídios creditícios são os gastos decorrentes de programas oficiais de crédito, operacionalizados por meio de fundos ou programas, a taxa de juros inferior ao custo de captação do governo federal (art. 2º, II, da Portaria MF nº 379, de 13 de novembro de 2006).

68 Para 2015, os subsídios implícitos decorrentes do Fies estão estimados em R$ 1,4 bilhão.

tributário[69]. Incentivos fiscais são reconhecidos pelo art. 68, IV, da LDB, como recursos públicos destinados à educação.

O Prouni, criado pela Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, é um programa do Ministério da Educação com a finalidade de conceder bolsas de estudo integrais e parciais em instituições privadas de ensino superior. A instituição ficará isenta, no período de vigência do termo de adesão, dos tributos sobre o lucro para o IRPJ e da CSLL e sobre a receita auferida para a Cofins e contribuição para o PIS.

Apesar de prever a concessão de bolsas de estudo em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos, o Prouni beneficia especificamente instituições com fins lucrativos, uma vez que as sem fins lucrativos gozam de imunidade tributária prevista nos arts. 150, VI, *c*, e 195, § 7º, da Constituição[70]. A estimativa dos gastos tributários em cada exercício é apresentada, nos termos do mencionado art. 165, § 6º, da Constituição, em Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária, elaborado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil[71].

Assim, subsídios implícitos em financiamento estudantil e incentivos e isenções fiscais destinadas à expansão da educação profissional e superior não correspondem a uma despesa pública e possuem execução atípica, sendo classificados como gastos indiretos e quantificados por estimativa.

69 Gastos tributários são gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando atender objetivos econômicos e sociais. São explicitados na norma que referencia o tributo, constituindo-se uma exceção ao sistema tributário de referência, reduzindo a arrecadação potencial e, consequentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte (Demonstrativo dos Gastos Tributários 2014).

70 Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios: [...] VI – instituir impostos sobre: [...] c) patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei; [...] Art. 195. [...] § 7º São isentas de contribuição para a seguridade social as entidades beneficentes de assistência social que atendam às exigências estabelecidas em lei.

71 Para 2015, está estimado gasto relativo ao Prouni de R$ 970,4 milhões.

Dessa forma, parcela dos investimentos públicos em educação especificada no PNE trata exclusivamente da destinação ao setor público e está associada à execução das ações de MDE e do Fundeb, o que guarda correspondência com as aplicações em manutenção e desenvolvimento do ensino público previstas no art. 69 da LDB. A outra parcela refere-se às exceções legais autorizadas pelo Plano que correspondem às transferências ao setor privado e guardam correspondência apenas parcial com as aplicações em entidades privadas classificadas como de MDE, autorizadas na Constituição e na LDB. Os investimentos públicos em educação, para fins de cumprimento da meta 20 do PNE, podem ser sintetizados no quadro a seguir:

Quadro 1 – Investimentos públicos em educação (PNE) – possibilidades de financiamento e de aplicação

Classificação		Financiamento	Aplicação
Investimentos públicos em educação (PNE, art. 5º, § 4º, e meta 20)	Investimentos públicos em educação pública (PNE, art. 5º, § 4º e meta 20)	– 18% (União) e 25% (estados, Distrito Federal e municípios), no mínimo, da receita resultante de impostos (CF, art. 212); – Contribuição Social do Salário Educação (CF, art. 212, § 5º); – participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural (Lei nº 12.858/2013, arts. 2º e 3º); – outra receitas.	– instituições de ensino mantidas pela União, pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios; – órgãos de educação federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais. (CF, art. 212, § 2º, e LDB, arts. 16 a 18)
	Transferências ao setor privado (PNE, art. 5º, § 4º)	– receita de impostos que excederem os mínimos constitucionais; – receita de incentivos fiscais; – outras receitas.	– programas de expansão da educação profissional e superior; – bolsas de estudos concedidas no Brasil e no exterior; – subsídios concedidos em programas de financiamento estudantil; – financiamento de creches, pré-escolas e de educação especial na forma do art. 213 da CF. (PNE, art. 5º, § 4º)

Fonte: elaborado pelo autor a partir de dispositivos da CF, LDB, Lei nº 12.858/2013 e PNE 2014-2024.

De acordo com os programas descritos, as seguintes instituições privadas de ensino, destinatárias, direta ou indiretamente, de recursos públicos,

terão as respectivas transferências consideradas na apuração dos investimentos em educação:

- Prouni: instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos;
- Pronatec: unidades de ensino do Sistema S (Senai, Senac, Senar e Senat) instituições privadas de ensino superior e de educação profissional técnica de nível médio, além de entidades privadas sem fins lucrativos habilitadas para este fim;
- fundo do Fies: instituições não gratuitas de ensino superior e de educação profissional e tecnológica;
- bolsas de estudos concedidas no Brasil e no exterior: instituições privadas em geral, participantes dos programas governamentais;
- escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas: creches, pré-escolas e escolas de educação especial.

As transferências descritas evidenciam, na ótica do PNE, os setores em que o poder público demonstra impossibilidade de atender as demandas educacionais, levando-o a compartilhar com a iniciativa privada suas atribuições constitucionais, o que ampliou as possibilidades de transferência de recursos públicos para além das escolas comunitárias, confessionais e filantrópicas, originalmente pretendido pelo art. 213 da Constituição. Como consequência, atribui-se ao setor privado a execução de programas governamentais em educação, bem como uma maior influência na definição de políticas públicas. Em que pese a melhores possibilidades de ampliação imediata de vagas no ensino de vários níveis, tais vantagens surgem em prejuízo de maiores investimentos nas instituições públicas de ensino, com vistas à desejada educação pública de qualidade.

Indicadores de investimentos em educação

A definição das aplicações em manutenção e desenvolvimento do ensino decorre de disposições constitucionais e legais, a fim de que seja apurado o cumprimento dos percentuais mínimos de aplicação, por parte dos entes federados, apresentados em relatórios de execução orçamentária, que se sujeitam à aprovação dos respectivos tribunais de contas.

O indicador de investimento público em educação, apurado pelo Inep, assim como outros índices financeiros educacionais fornecem dados de cunho estatístico, de natureza econômica e social, segundo padrões internacionais, o que permite a comparação entre os níveis de desenvolvimento educacional de diversos países.

Para fins de cumprimento do art. 214, IV, da Constituição, que estabelece meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do PIB, o PNE 2014-2024 definiu novo indicador de investimento público em educação, tomando como base as aplicações na manutenção e desenvolvimento do ensino, com a inclusão de determinadas formas de transferências ao setor privado.

O quadro a seguir evidencia diferenças em aspectos metodológicos, descritas nos itens anteriores deste artigo, quanto à inclusão ou exclusão de determinados gastos considerados na apuração dos indicadores descritos, o que indica uma nova forma de apuração de investimento público em educação definida pelo PNE.

Quadro 2 – Indicadores de investimentos em educação – gastos selecionados

Indicador	Inclusões	Exclusões
Investimento público em educação (PNE)	– programas de expansão da educação profissional e superior, inclusive na forma de incentivo e isenção fiscal; – bolsas de estudos concedidas no Brasil e no exterior; – subsídios concedidos em programas de financiamento estudantil; – financiamento de creches, pré-escolas e de educação especial; – aplicações na manutenção e desenvolvimento do ensino público.	– demais transferências ao setor privado; – aposentadorias e reformas, pensões.
Manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE)	– contribuição da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios para custeio do regime de previdência dos servidores públicos; – amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ações de MDE; – concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; – transferências a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas; – aplicações na manutenção e desenvolvimento do ensino público.	– aposentadorias e reformas, pensões; – financiamento estudantil; – incentivos e isenções fiscais, subsídios.
Investimento público total em educação (Inep)	– estimativa para o complemento da aposentadoria futura de pessoal da ativa; – ajuda financeira a estudantes (bolsas de estudos e financiamento estudantil); – transferências ao setor privado; – investimentos públicos diretos (Inep).	– aposentadorias e reformas, pensões; – juros e encargos da dívida e amortizações da dívida da área educacional.

Indicador	Inclusões	Exclusões
Investimento público direto em educação (Inep)	– aplicações na manutenção e desenvolvimento do ensino público.	– aposentadorias e reformas, pensões; – juros e encargos da dívida e amortizações da dívida da área educacional; – estimativa para o complemento da aposentadoria futura de pessoal da ativa; – contribuição da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios para custeio do regime de previdência dos servidores públicos; – ajuda financeira a estudantes (bolsas de estudos e financiamento estudantil); – transferências ao setor privado.

Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados do Inep/MEC, e dispositivos da LDB, PNE 2014-2024 e LOA 2014 (Lei nº 12.952/2014).

Dessa forma, o indicador adotado para fins de cumprimento do art. 214, VI, da Constituição Federal e da meta 20 do anexo difere daqueles habitualmente divulgados pelo Inep, o que implica percentual distinto do investimento direto e do investimento total, quantificados, respectivamente, em 5,5% e 6,4% do PIB para 2012, situando-se provavelmente entre eles, uma vez que se aproxima do investimento direto, acrescido das transferências ao setor privado autorizadas pelo plano e de outros gastos específicos.

O novo indicador legal necessita de reavaliação de acordo com as premissas estabelecidas pelo PNE, a fim de que haja uma clara definição metodológica que não permita elastecer as finalidades pretendidas pelo plano

e que possibilite valores de referência históricos alinhados com as metas a serem buscadas no próximo decênio, além de buscar aprimoramento que discrimine os investimentos em educação por ente federado, segundo essa nova metodologia.

Decorridos 26 anos da promulgação da Constituição, a aplicação do principal parâmetro de apuração dos investimentos em educação, a classificação das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, ainda carece de uniformização por parte dos entes federados e dos respectivos tribunais de contas. A importância adicional conferida pelo PNE a essa classificação ratifica a necessidade de aprimoramento, com vistas à adequada demonstração requerida constitucionalmente.

Os critérios de apuração definidos no plano exigem a distinção entre as aplicações na educação pública e na privada, bem como a consolidação dos demonstrativos elaborados no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, de modo a permitir apurar indicador nacional de investimentos em educação com base nas demonstrações de MDE. Embora não tenha afetado o cumprimento do mínimo constitucional, por serem aplicações de recursos adicionais, deve-se eliminar a ocorrência de duplas contagens, nos casos de transferências, da União aos demais entes e dos estados aos municípios, que não decorram da repartição de receitas tributárias, definidas na Constituição.

Essas são condições necessárias para o monitoramento contínuo e as avaliações periódicas do cumprimento da meta 20, a ser promovido pelas instâncias elencadas no art. 5º do PNE, bem como para possibilitar a distribuição de competências entre os entes federados quanto às respectivas parcelas de responsabilidade na aplicação de recursos em investimentos em educação.

Conclusões

O debate acerca da atuação do Estado e do setor privado na educação, para fins de cumprimento da meta de aplicação de recursos públicos como proporção do PIB, esteve presente no processo de discussão e votação do projeto de lei que originou o PNE 2014-2024. O plano aprovado definiu o setor público como principal destinatário dos investimentos educacionais, com a adoção, em sua meta 20, do indicador "investimento público em educação pública". Entretanto, algumas exceções expressas, que permitem transferências ao setor privado, foram contempladas, o que evidencia a recorrente discussão da relação entre o público e o privado na atribuição de competências na área educacional.

Nos termos constitucionais, a União aplicará, anualmente, nunca menos de 18%, e os estados, o Distrito Federal e os municípios, 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. As aplicações em MDE passaram a revestir-se de importância adicional como parâmetro de apuração dos investimentos públicos em educação no PNE 2014-2024. Assim, a correta apuração do cumprimento da meta 20 dependerá da adequada classificação e contabilização das despesas com MDE, demonstradas por meio dos relatórios de execução orçamentária no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Isso significa que a aplicação do principal parâmetro de apuração dos investimentos em educação ainda carece de uniformização por parte dos entes federados e dos respectivos tribunais de contas.

Parcela dos investimentos em educação especificada no PNE trata exclusivamente da destinação ao setor público e está associada à execução das ações de MDE e do Fundeb, o que guarda correspondência com as aplicações em manutenção e desenvolvimento do ensino público previstas no art. 69 da LDB. Outra parcela refere-se às exceções legais autorizadas pelo plano para transferências ao setor privado, o que guarda correspondência apenas parcial com as aplicações classificadas como de MDE,

autorizadas na Constituição e na LDB, vindo a incluir benefícios de natureza tributária e creditícia, gastos indiretos que não correspondem a uma despesa pública e são quantificados por estimativa.

Como resultado, o PNE adotou novo indicador para apuração dos investimentos públicos em educação, que difere daqueles habitualmente divulgados pelo Inep, o que implica percentual distinto do investimento direto e do investimento total, utilizados em comparações internacionais e quantificados, respectivamente, em 5,5% e 6,4% do PIB para 2012, situando-se provavelmente entre eles, uma vez que se aproxima do investimento direto, acrescido das transferências ao setor privado e de outros gastos específicos autorizados. O novo indicador carece de reavaliação, de acordo com as premissas estabelecidas pelo PNE, a fim de que haja uma clara definição metodológica que não permita elastecer as finalidades pretendidas pelo plano e que possibilite estabelecer valores de referência históricos alinhados com as metas a serem buscadas no próximo decênio.

As aplicações no setor privado autorizadas, na ótica do PNE, indicam os segmentos em que o poder público demonstra impossibilidade de atender as demandas educacionais, levando-o a compartilhar com a iniciativa privada suas atribuições constitucionais, o que ampliou as possibilidades de transferência de recursos públicos para além das escolas comunitárias, confessionais e filantrópicas, originalmente pretendidos pelo art. 213 da Constituição. Como consequência, atribui-se ao setor privado a execução de programas governamentais em educação, bem como uma maior influência na definição de políticas públicas. Em que pese a melhores possibilidades de ampliação imediata de vagas no ensino de vários níveis, essas vantagens surgem em prejuízo de maiores investimentos nas instituições públicas de ensino, com vistas à desejada educação pública de qualidade.

Referências

AMARAL, Nelson Cardoso. O novo PNE e o financiamento da educação no Brasil: os recursos como um percentual do PIB. In: PINO, Ivany Rodrigues; ZAN, Dirce Djanira Pacheco e (org.). **Plano Nacional de Educação (PNE)**: questões desafiadoras e embates emblemáticos. Brasília: Inep, 2013. p. 85-102.

BONAMINO, Alicia Maria Catalano de. O público e o privado na educação brasileira: inovações e tendências a partir dos anos de 1980. **Revista Brasileira de História da Educação**, v. 3, n. 5, p. 253-276, jan./jun. 2003.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CP n. 26, de 2 de dezembro de 1997. Financiamento da Educação na Lei nº 9.394, de 1996. Aprovado em 2 dez. 1997 e homologado em 17 dez. 1997. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 dez. 1997. Seção 1, p. 40. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/PNCP2697.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2014.

BRASIL. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Orçamentos da União**: exercício financeiro 2015, Projeto de Lei Orçamentária. Brasília: MPOG/SOF, 2014. v. 1. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/sof/PLOA2015/Volume_I_PLOA_2015.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2014.

_____. **Orçamentos da União**: exercício financeiro 2015, Projeto de Lei Orçamentária, informações complementares relacionadas no anexo II do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2015. Brasília: MPOG/SOF, 2014. Disponível em: <http://www.congressonacional.leg.br/portal/docs/PLOA2015InfComp.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Auditoria de Fiscalização n. 177/2013 e Acórdão–TCU–Plenário n. 618/2014**. Brasília: TCU, 2014. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias_arquivos/007.081-2013-8%20ensino%20medio.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2014.

GERARDO, José Carlos; PEREIRA, Luciano de Castro; ARAÚJO, Marcos Henrique Benício. **Demonstrativo de benefícios de natureza financeira e creditícia**: 2013. Brasília: Secretaria de Política Econômica, maio de 2014. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/362426/MDF_6_edicao.pdf/b87b0a79-70df-44bf-932b-fb7554637131>. Acesso em: 30 dez. 2014.

MACIEL, Willians Kaizer dos Santos. **Metodologia para o cálculo do indicador "investimento público em educação em relação ao PIB"**. Brasília: Inep, 2009.

MARTINS, Paulo de Sena. **A União e os recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino**. Brasília: Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, 2004. (Estudos). Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/tema11/pdf/311479.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2014.

PERONI, Vera Maria Vidal. As relações entre o público e o privado nas políticas educacionais no contexto da terceira via. **Revista Currículo sem Fronteiras**, v. 13, n. 2, p. 234-255, maio/ago. 2013.

SILVA, Antônio Cavalcante da; GAMA, Filipe Nogueira da; MACHADO, Marco Antônio M. **Demonstrativo dos gastos governamentais indiretos de natureza tributária**: gastos tributários, PLOA 2014. Brasília: SRF, 2013. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/estudotributario/BensTributarios/2014/DGT2014.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2014.

VIEIRA, Cristina Quintão et al. **Manual de demonstrativos fiscais**: aplicado à União e aos estados, Distrito Federal e municípios. 6. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2014. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/362426/MDF_6_edicao.pdf/b87b0a79-70df-44bf-932b-fb7554637131>. Acesso em: 30 dez. 2014.

Anexos

I – Lei do PNE 2014-2024

LEI Nº 13.005, DE 25 DE JUNHO DE 2014[72]

Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências.

A presidenta da República

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

Art. 1º É aprovado o Plano Nacional de Educação (PNE), com vigência por dez anos, a contar da publicação desta lei, na forma do anexo, com vistas ao cumprimento do disposto no art. 214 da Constituição Federal.

Art. 2º São diretrizes do PNE:

I – erradicação do analfabetismo;

II – universalização do atendimento escolar;

III – superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;

IV – melhoria da qualidade da educação;

V – formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;

VI – promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;

VII – promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do país;

VIII – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto (PIB), que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;

72 Publicada no *Diário Oficial da União*, Seção 1 (Ed. extra), de 26 de junho de 2014, p. 1-7.

IX – valorização dos(as) profissionais da educação;

X – promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.

Art. 3º As metas previstas no anexo desta lei serão cumpridas no prazo de vigência deste PNE, desde que não haja prazo inferior definido para metas e estratégias específicas.

Art. 4º As metas previstas no anexo desta lei deverão ter como referência a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), o censo demográfico e os censos nacionais da educação básica e superior mais atualizados, disponíveis na data da publicação desta lei.

Parágrafo único. O poder público buscará ampliar o escopo das pesquisas com fins estatísticos de forma a incluir informação detalhada sobre o perfil das populações de quatro a dezessete anos com deficiência.

Art. 5º A execução do PNE e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas, realizados pelas seguintes instâncias:

I – Ministério da Educação (MEC);

II – Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal;

III – Conselho Nacional de Educação (CNE);

IV – Fórum Nacional de Educação.

§ 1º Compete, ainda, às instâncias referidas no *caput*:

I – divulgar os resultados do monitoramento e das avaliações nos respectivos sítios institucionais da internet;

II – analisar e propor políticas públicas para assegurar a implementação das estratégias e o cumprimento das metas;

III – analisar e propor a revisão do percentual de investimento público em educação.

§ 2º A cada dois anos, ao longo do período de vigência deste PNE, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) publicará estudos para aferir a evolução no cumprimento das metas

estabelecidas no anexo desta lei, com informações organizadas por ente federado e consolidadas em âmbito nacional, tendo como referência os estudos e as pesquisas de que trata o art. 4º, sem prejuízo de outras fontes e informações relevantes.

§ 3º A meta progressiva do investimento público em educação será avaliada no quarto ano de vigência do PNE e poderá ser ampliada por meio de lei para atender às necessidades financeiras do cumprimento das demais metas.

§ 4º O investimento público em educação a que se referem o inciso VI do art. 214 da Constituição Federal e a meta 20 do anexo desta lei engloba 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 Constituição Federal.

§ 5º Será destinada à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, em acréscimo aos recursos vinculados nos termos do art. 212 da Constituição Federal, além de outros recursos previstos em lei, a parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e de gás natural, na forma de lei específica, com a finalidade de assegurar o cumprimento da meta prevista no inciso VI do art. 214 da Constituição Federal.

Art. 6º A União promoverá a realização de pelo menos duas conferências nacionais de educação até o final do decênio, precedidas de conferências distrital, municipais e estaduais, articuladas e coordenadas pelo Fórum Nacional de Educação, instituído nesta lei, no âmbito do Ministério da Educação.

§ 1º O Fórum Nacional de Educação, além da atribuição referida no *caput*:

I – acompanhará a execução do PNE e o cumprimento de suas metas;

II – promoverá a articulação das conferências nacionais de educação com as conferências regionais, estaduais e municipais que as precederem.

§ 2º As conferências nacionais de educação realizar-se-ão com intervalo de até quatro anos entre elas, com o objetivo de avaliar a execução deste

PNE e subsidiar a elaboração do plano nacional de educação para o decênio subsequente.

Art. 7º 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.

§ 1º Caberá aos gestores federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal a adoção das medidas governamentais necessárias ao alcance das metas previstas neste PNE.

§ 2º As estratégias definidas no anexo desta lei não elidem a adoção de medidas adicionais em âmbito local ou de instrumentos jurídicos que formalizem a cooperação entre os entes federados, podendo ser complementadas por mecanismos nacionais e locais de coordenação e colaboração recíproca.

§ 3º Os sistemas de ensino dos estados, do Distrito Federal e dos municípios criarão mecanismos para o acompanhamento local da consecução das metas deste PNE e dos planos previstos no art. 8º.

§ 4º Haverá regime de colaboração específico para a implementação de modalidades de educação escolar que necessitem considerar territórios étnico-educacionais e a utilização de estratégias que levem em conta as identidades e especificidades socioculturais e linguísticas de cada comunidade envolvida, assegurada a consulta prévia e informada a essa comunidade.

§ 5º Será criada uma instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios.

§ 6º O fortalecimento do regime de colaboração entre os estados e respectivos municípios incluirá a instituição de instâncias permanentes de negociação, cooperação e pactuação em cada estado.

§ 7º O fortalecimento do regime de colaboração entre os municípios dar-se-á, inclusive, mediante a adoção de arranjos de desenvolvimento da educação.

Art. 8º Os estados, o Distrito Federal e os municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de um ano contado da publicação desta lei.

§ 1º Os entes federados estabelecerão nos respectivos planos de educação estratégias que:

I – assegurem a articulação das políticas educacionais com as demais políticas sociais, particularmente as culturais;

II – considerem as necessidades específicas das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas, asseguradas a equidade educacional e a diversidade cultural;

III – garantam o atendimento das necessidades específicas na educação especial, assegurado o sistema educacional inclusivo em todos os níveis, etapas e modalidades;

IV – promovam a articulação interfederativa na implementação das políticas educacionais.

§ 2º Os processos de elaboração e adequação dos planos de educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, de que trata o *caput* deste artigo, serão realizados com ampla participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil.

Art. 9º Os estados, o Distrito Federal e os municípios deverão aprovar leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação, no prazo de dois anos contado da publicação desta lei, adequando, quando for o caso, a legislação local já adotada com essa finalidade.

Art. 10. O plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios serão formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias deste PNE e com os respectivos planos de educação, a fim de viabilizar sua plena execução.

Art. 11. O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, coordenado pela União, em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios, constituirá fonte de informação para a avaliação da qualidade da educação básica e para a orientação das políticas públicas desse nível de ensino.

§ 1º O sistema de avaliação a que se refere o *caput* produzirá, no máximo a cada dois anos:

I – indicadores de rendimento escolar, referentes ao desempenho dos(as) estudantes apurado em exames nacionais de avaliação, com participação de pelo menos oitenta por cento dos(as) alunos(as) de cada ano escolar periodicamente avaliado em cada escola, e aos dados pertinentes apurados pelo censo escolar da educação básica;

II – indicadores de avaliação institucional, relativos a características como o perfil do alunado e do corpo dos(as) profissionais da educação, as relações entre dimensão do corpo docente, do corpo técnico e do corpo discente, a infraestrutura das escolas, os recursos pedagógicos disponíveis e os processos da gestão, entre outras relevantes.

§ 2º A elaboração e a divulgação de índices para avaliação da qualidade, como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), que agreguem os indicadores mencionados no inciso I do § 1º não elidem a obrigatoriedade de divulgação, em separado, de cada um deles.

§ 3º Os indicadores mencionados no § 1º serão estimados por etapa, estabelecimento de ensino, rede escolar, unidade da federação e em nível agregado nacional, sendo amplamente divulgados, ressalvada a publicação de resultados individuais e indicadores por turma, que fica admitida exclusivamente para a comunidade do respectivo estabelecimento e para o órgão gestor da respectiva rede.

§ 4º Cabem ao Inep a elaboração e o cálculo do Ideb e dos indicadores referidos no § 1º.

§ 5º A avaliação de desempenho dos(as) estudantes em exames, referida no inciso I do § 1º, poderá ser diretamente realizada pela União ou, mediante acordo de cooperação, pelos estados e pelo Distrito Federal, nos respectivos sistemas de ensino e de seus municípios, caso mantenham sistemas próprios de avaliação do rendimento escolar, assegurada a compatibilidade metodológica entre esses sistemas e o nacional, especialmente no que se refere às escalas de proficiência e ao calendário de aplicação.

Art. 12. Até o final do primeiro semestre do nono ano de vigência deste PNE, o Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional, sem prejuízo das prerrogativas deste Poder, o projeto de lei referente ao Plano Nacional

de Educação a vigorar no período subsequente, que incluirá diagnóstico, diretrizes, metas e estratégias para o próximo decênio.

Art. 13. O poder público deverá instituir, em lei específica, contados dois anos da publicação desta lei, 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.

Art. 14. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 25 de junho de 2014; 193º da Independência e 126º da República.

DILMA ROUSSEFF
Guido Mantega
José Henrique Paim Fernandes
Miriam Belchior

ANEXO
Metas e Estratégias

Meta 1: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, cinquenta por cento das crianças de até três anos até o final da vigência deste PNE.

Estratégias:

1.1. definir, em regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, metas de expansão das respectivas redes públicas de educação infantil segundo padrão nacional de qualidade, considerando as peculiaridades locais;

1.2. garantir que, ao final da vigência deste PNE, seja inferior a dez por cento a diferença entre as taxas de frequência à educação infantil das

crianças de até três anos oriundas do quinto de renda familiar per capita mais elevado e as do quinto de renda familiar per capita mais baixo;

1.3. realizar, periodicamente, em regime de colaboração, levantamento da demanda por creche para a população de até três anos, como forma de planejar a oferta e verificar o atendimento da demanda manifesta;

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

1.5. manter e ampliar, em regime de colaboração e respeitadas as normas de acessibilidade, programa nacional de construção e reestruturação de escolas, bem como de aquisição de equipamentos, visando à expansão e à melhoria da rede física de escolas públicas de educação infantil;

1.6. implantar, até o segundo ano de vigência deste PNE, avaliação da educação infantil, a ser realizada a cada dois anos, com base 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 relevantes;

1.7. articular a oferta de matrículas gratuitas em creches certificadas como entidades beneficentes de assistência social na área de educação com a expansão da oferta na rede escolar pública;

1.8. promover a formação inicial e continuada dos(as) profissionais da educação infantil, garantindo, progressivamente, o atendimento por profissionais com formação superior;

1.9. estimular a articulação entre pós-graduação, núcleos de pesquisa e cursos de formação para profissionais da educação, de modo a garantir a elaboração de currículos e propostas pedagógicas que incorporem os

avanços de pesquisas ligadas ao processo de ensino – aprendizagem e às teorias educacionais no atendimento da população de zero a cinco anos;

1.10. fomentar o atendimento das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas na educação infantil nas respectivas comunidades, por meio do redimensionamento da distribuição territorial da oferta, limitando a nucleação de escolas e o deslocamento de crianças, de forma a atender às especificidades dessas comunidades, garantido consulta prévia e informada;

1.11. priorizar o acesso à educação infantil e fomentar a oferta do atendimento educacional especializado complementar e suplementar aos(às) alunos(as) com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, assegurando a educação bilíngue para crianças surdas e a transversalidade da educação especial nessa etapa da educação básica;

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;

1.13. preservar as especificidades da educação infantil na organização das redes escolares, garantindo o atendimento da criança de zero a cinco anos em estabelecimentos que atendam a parâmetros nacionais de qualidade, e a articulação com a etapa escolar seguinte, visando ao ingresso do(a) aluno(a) de seis anos de idade no ensino fundamental;

1.14. fortalecer o acompanhamento e o monitoramento do acesso e da permanência das crianças na educação infantil, em especial dos beneficiários de programas de transferência de renda, em colaboração com as famílias e com os órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância;

1.15. promover a busca ativa de crianças em idade correspondente à educação infantil, em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, preservando o direito de opção da família em relação às crianças de até três anos;

1.16. o Distrito Federal e os municípios, com a colaboração da União e dos estados, realizarão e publicarão, a cada ano, levantamento da demanda manifesta por educação infantil em creches e pré-escolas, como forma de planejar e verificar o atendimento;

1.17. estimular o acesso à educação infantil em tempo integral, para todas as crianças de zero a cinco anos, conforme estabelecido nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil.

Meta 2: universalizar o ensino fundamental de nove anos para toda a população de seis a quatorze anos e garantir que pelo menos noventa e cinco por cento dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE.

Estratégias:

2.1. o Ministério da Educação, em articulação e colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios, deverá, até o final do segundo ano de vigência deste PNE, elaborar e encaminhar ao Conselho Nacional de Educação, precedida de consulta pública nacional, proposta de direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento para os(as) alunos(as) do ensino fundamental;

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

2.3. criar mecanismos para o acompanhamento individualizado dos(as) alunos(as) do ensino fundamental;

2.4. fortalecer o acompanhamento e o monitoramento do acesso, da permanência e do aproveitamento escolar dos beneficiários de programas de transferência de renda, bem como das situações de discriminação, preconceitos e violências na escola, visando ao estabelecimento de condições adequadas para o sucesso escolar dos(as) alunos(as), em colaboração com as famílias e com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, adolescência e juventude;

2.5. promover a busca ativa de crianças e adolescentes fora da escola, em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, adolescência e juventude;

2.6. desenvolver tecnologias pedagógicas que combinem, de maneira articulada, a organização do tempo e das atividades didáticas entre a escola e o ambiente comunitário, considerando as especificidades da educação especial, das escolas do campo e das comunidades indígenas e quilombolas;

2.7. disciplinar, no âmbito dos sistemas de ensino, a organização flexível do trabalho pedagógico, incluindo adequação do calendário escolar de acordo com a realidade local, a identidade cultural e as condições climáticas da região;

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;

2.9. incentivar a participação dos pais ou responsáveis no acompanhamento das atividades escolares dos filhos por meio do estreitamento das relações entre as escolas e as famílias;

2.10. estimular a oferta do ensino fundamental, em especial dos anos iniciais, para as populações do campo, indígenas e quilombolas, nas próprias comunidades;

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

2.12. oferecer atividades extracurriculares de incentivo aos(às) estudantes e de estímulo a habilidades, inclusive mediante certames e concursos nacionais;

2.13. promover atividades de desenvolvimento e estímulo a habilidades esportivas nas escolas, interligadas a um plano de disseminação do desporto educacional e de desenvolvimento esportivo nacional.

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

Estratégias:

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;

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 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 deste 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 desta lei, a implantação dos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento que configurarão a base nacional comum curricular do ensino médio;

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

3.5. 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;

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;

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;

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;

3.9. promover a busca ativa da população de quinze a dezessete anos fora da escola, em articulação com os serviços de assistência social, saúde e proteção à adolescência e à juventude;

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

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);

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;

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;

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

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.

Estratégias:

4.1. contabilizar, para fins do repasse do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), as matrículas dos(as) estudantes da educação regular da rede pública que recebam atendimento educacional especializado complementar e suplementar, sem prejuízo do cômputo dessas matrículas na educação básica regular, e as matrículas efetivadas, conforme o censo escolar mais atualizado, na educação especial oferecida em instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público e com atuação exclusiva na modalidade, nos termos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007;

4.2. promover, no prazo de vigência deste PNE, a universalização do atendimento escolar à demanda manifesta pelas famílias de crianças de zero a três anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, observado o que dispõe a Lei nº 9.394,

de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional;

4.3. implantar, ao longo deste PNE, salas de recursos multifuncionais e fomentar a formação continuada de professores e professoras para o atendimento educacional especializado nas escolas urbanas, do campo, indígenas e de comunidades quilombolas;

4.4. garantir atendimento educacional especializado em salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados, nas formas complementar e suplementar, a todos(as) alunos(as) com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, matriculados na rede pública de educação básica, conforme necessidade identificada por meio de avaliação, ouvidos a família e o aluno;

4.5. estimular a criação de centros multidisciplinares de apoio, pesquisa e assessoria, articulados com instituições acadêmicas e integrados por profissionais das áreas de saúde, assistência social, pedagogia e psicologia, para apoiar o trabalho dos(as) professores da educação básica com os(as) alunos(as) com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação;

4.6. manter e ampliar programas suplementares que promovam a acessibilidade nas instituições públicas, para garantir o acesso e a permanência dos(as) alunos(as) com deficiência por meio da adequação arquitetônica, da oferta de transporte acessível e da disponibilização de material didático próprio e de recursos de tecnologia assistiva, assegurando, ainda, no contexto escolar, em todas as etapas, níveis e modalidades de ensino, a identificação dos(as) alunos(as) com altas habilidades ou superdotação;

4.7. garantir a oferta de educação bilíngue, em Língua Brasileira de Sinais (Libras) como primeira língua e na modalidade escrita da língua portu-

guesa como segunda língua, aos(às) alunos(as) surdos e com deficiência auditiva de zero a dezessete anos, em escolas e classes bilíngues e em escolas inclusivas, nos termos do art. 22 do Decreto nº 5.626, de 22 de dezembro de 2005, e dos arts. 24 e 30 da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, bem como a adoção do sistema braile de leitura para cegos e surdos-cegos;

4.8. garantir a oferta de educação inclusiva, vedada a exclusão do ensino regular sob alegação de deficiência e promovida a articulação pedagógica entre o ensino regular e o atendimento educacional especializado;

4.9. fortalecer o acompanhamento e o monitoramento do acesso à escola e ao atendimento educacional especializado, bem como da permanência e do desenvolvimento escolar dos(as) alunos(as) com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação beneficiários(as) de programas de transferência de renda, juntamente com o combate às situações de discriminação, preconceito e violência, com vistas ao estabelecimento de condições adequadas para o sucesso educacional, em colaboração com as famílias e com os órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, à adolescência e à juventude;

4.10. fomentar pesquisas voltadas para o desenvolvimento de metodologias, materiais didáticos, equipamentos e recursos de tecnologia assistiva, com vistas à promoção do ensino e da aprendizagem, bem como das condições de acessibilidade dos(as) estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação;

4.11. promover o desenvolvimento de pesquisas interdisciplinares para subsidiar a formulação de políticas públicas intersetoriais que atendam as especificidades educacionais de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação que requeiram medidas de atendimento especializado;

4.12. promover a articulação intersetorial entre órgãos e políticas públicas de saúde, assistência social e direitos humanos, em parceria com as famílias, com o fim de desenvolver modelos de atendimento voltados à continuidade do atendimento escolar, na educação de jovens e adultos, das pessoas com deficiência e transtornos globais do desenvolvimento com idade superior à faixa etária de escolarização obrigatória, de forma a assegurar a atenção integral ao longo da vida;

4.13. apoiar a ampliação das equipes de profissionais da educação para atender à demanda do processo de escolarização dos(das) estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, garantindo a oferta de professores(as) do atendimento educacional especializado, profissionais de apoio ou auxiliares, tradutores(as) e intérpretes de Libras, guias-intérpretes para surdos-cegos, professores de Libras, prioritariamente surdos, e professores bilíngues;

4.14. definir, no segundo ano de vigência deste 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;

4.15. promover, por iniciativa do Ministério da Educação, nos órgãos de pesquisa, demografia e estatística competentes, a obtenção de informação detalhada sobre o perfil das pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação de zero a dezessete anos;

4.16. incentivar a inclusão nos cursos de licenciatura e nos demais cursos de formação para profissionais da educação, inclusive em nível de pós-graduação, observado o disposto no *caput* do art. 207 da Constituição Federal, dos referenciais teóricos, das teorias de aprendizagem e dos processos de ensino-aprendizagem relacionados ao atendimento educacio-

nal de alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação;

4.17. promover parcerias com instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público, visando a ampliar as condições de apoio ao atendimento escolar integral das pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação matriculadas nas redes públicas de ensino;

4.18. promover parcerias com instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público, visando a ampliar a oferta de formação continuada e a produção de material didático acessível, assim como os serviços de acessibilidade necessários ao pleno acesso, participação e aprendizagem dos estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação matriculados na rede pública de ensino;

4.19. promover parcerias com instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público, a fim de favorecer a participação das famílias e da sociedade na construção do sistema educacional inclusivo.

Meta 5: alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do terceiro ano do ensino fundamental.

Estratégias:

5.1. estruturar os processos pedagógicos de alfabetização, nos anos iniciais do ensino fundamental, articulando-os com as estratégias desenvolvidas na pré-escola, com qualificação e valorização dos(as) professores(as) alfabetizadores e com apoio pedagógico específico, a fim de garantir a alfabetização plena de todas as crianças;

5.2. instituir instrumentos de avaliação nacional periódicos e específicos para aferir a alfabetização das crianças, aplicados a cada ano, bem como estimular os sistemas de ensino e as escolas a criarem os respectivos instrumentos de avaliação e monitoramento, implementando medidas pedagógicas para alfabetizar todos os alunos e alunas até o final do terceiro ano do ensino fundamental;

5.3. selecionar, certificar e divulgar tecnologias educacionais para a alfabetização de crianças, assegurada a diversidade de métodos e propostas pedagógicas, bem como o acompanhamento dos resultados nos sistemas de ensino em que forem aplicadas, devendo ser disponibilizadas, preferencialmente, como recursos educacionais abertos;

5.4. fomentar o desenvolvimento de tecnologias educacionais e de práticas pedagógicas inovadoras que assegurem a alfabetização e favoreçam a melhoria do fluxo escolar e a aprendizagem dos(as) alunos(as), consideradas as diversas abordagens metodológicas e sua efetividade;

5.5. apoiar a alfabetização de crianças do campo, indígenas, quilombolas e de populações itinerantes, com a produção de materiais didáticos específicos, e desenvolver instrumentos de acompanhamento que considerem o uso da língua materna pelas comunidades indígenas e a identidade cultural das comunidades quilombolas;

5.6. promover e estimular a formação inicial e continuada de professores(as) para a alfabetização de crianças, com o conhecimento de novas tecnologias educacionais e práticas pedagógicas inovadoras, estimulando a articulação entre programas de pós-graduação *stricto sensu* e ações de formação continuada de professores(as) para a alfabetização;

5.7. apoiar a alfabetização das pessoas com deficiência, considerando as suas especificidades, inclusive a alfabetização bilíngue de pessoas surdas, sem estabelecimento de terminalidade temporal.

Meta 6: oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, cinquenta por cento das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, vinte e cinco por cento dos(as) alunos(as) da educação básica.

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, de forma que o tempo de permanência dos(as) alunos(as) na escola, ou sob sua responsabilidade, passe a ser igual ou superior a sete horas diárias durante todo o ano letivo, com a ampliação progressiva da jornada de professores em uma única escola;

6.2. instituir, em regime de colaboração, programa de construção de escolas com padrão arquitetônico e de mobiliário adequado para atendimento em tempo integral, prioritariamente em comunidades pobres ou com crianças em situação de vulnerabilidade social;

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, bibliotecas, auditórios, cozinhas, refeitórios, banheiros e outros equipamentos, bem como da produção de material didático e da formação de recursos humanos para a educação em tempo integral;

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;

6.5. estimular a oferta de atividades voltadas à ampliação da jornada escolar de alunos(as) matriculados nas escolas da rede pública de educação

básica por parte das entidades privadas de serviço social vinculadas ao sistema sindical, de forma concomitante e em articulação com a rede pública de ensino;

6.6. orientar a aplicação da gratuidade de que trata o art. 13 da Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, em atividades de ampliação da jornada escolar de alunos(as) das escolas da rede pública de educação básica, de forma concomitante e em articulação com a rede pública de ensino;

6.7. atender às escolas do campo e de comunidades indígenas e quilombolas na oferta de educação em tempo integral, com base em consulta prévia e informada, considerando-se as peculiaridades locais;

6.8. garantir a educação em tempo integral para pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação na faixa etária de quatro a dezessete anos, assegurando atendimento educacional especializado complementar e suplementar ofertado em salas de recursos multifuncionais da própria escola ou em instituições especializadas;

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.

Meta 7: fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb:

Ideb	2015	2017	2019	2021
Anos iniciais do ensino fundamental	5,2	5,5	5,7	6,0
Anos finais do ensino fundamental	4,7	5,0	5,2	5,5
Ensino médio	4,3	4,7	5,0	5,2

Estratégias:

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

7.2. assegurar que:

a) no quinto ano de vigência deste PNE, pelo menos setenta por cento dos(as) alunos(as) do ensino fundamental e do ensino médio tenham alcançado nível suficiente de aprendizado em relação aos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento de seu ano de estudo, e cinquenta por cento, pelo menos, o nível desejável;

b) no último ano de vigência deste PNE, todos os(as) estudantes do ensino fundamental e do ensino médio tenham alcançado nível suficiente de aprendizado em relação aos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento de seu ano de estudo, e oitenta por cento, pelo menos, o nível desejável;

7.3. constituir, em colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, um conjunto nacional de indicadores de avaliação institucional com base no perfil do alunado e do corpo de profissionais da educação, nas condições de infraestrutura das escolas, nos recursos pedagógicos disponíveis, nas características da gestão e em outras dimensões relevantes, considerando as especificidades das modalidades de ensino;

7.4. induzir processo contínuo de autoavaliação das escolas de educação básica, por meio da constituição de instrumentos de avaliação que orientem as dimensões a serem fortalecidas, destacando-se a elaboração de planejamento estratégico, a melhoria contínua da qualidade educacional,

a formação continuada dos(as) profissionais da educação e o aprimoramento da gestão democrática;

7.5. formalizar e executar os planos de ações articuladas dando cumprimento às metas de qualidade estabelecidas para a educação básica pública e às estratégias de apoio técnico e financeiro voltadas à melhoria da gestão educacional, à formação de professores e professoras e profissionais de serviços e apoio escolares, à ampliação e ao desenvolvimento de recursos pedagógicos e à melhoria e expansão da infraestrutura física da rede escolar;

7.6. associar a prestação de assistência técnica financeira à fixação de metas intermediárias, nos termos estabelecidos conforme pactuação voluntária entre os entes, priorizando sistemas e redes de ensino com Ideb abaixo da média nacional;

7.7. aprimorar continuamente os instrumentos de avaliação da qualidade do ensino fundamental e médio, de forma a englobar o ensino de ciências nos exames aplicados nos anos finais do ensino fundamental, e incorporar o Exame Nacional do Ensino Médio, assegurada a sua universalização, ao sistema de avaliação da educação básica, bem como apoiar o uso dos resultados das avaliações nacionais pelas escolas e redes de ensino para a melhoria de seus processos e práticas pedagógicas;

7.8. desenvolver indicadores específicos de avaliação da qualidade da educação especial, bem como da qualidade da educação bilíngue para surdos;

7.9. orientar as políticas das redes e sistemas de ensino, de forma a buscar atingir as metas do Ideb, diminuindo a diferença entre as escolas com os menores índices e a média nacional, garantindo equidade da aprendizagem e reduzindo pela metade, até o último ano de vigência deste PNE, as diferenças entre as médias dos índices dos estados, inclusive do Distrito Federal, e dos municípios;

7.10. fixar, acompanhar e divulgar bienalmente os 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(as) alunos(as), e a transparência e o acesso público às informações técnicas de concepção e operação do sistema de avaliação;

7.11. melhorar o desempenho dos alunos da educação básica nas avaliações da aprendizagem no Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa), tomado como instrumento externo de referência, internacionalmente reconhecido, de acordo com as seguintes projeções:

Pisa	**2015**	**2018**	**2021**
Média dos resultados em matemática, leitura e ciências	438	455	473

7.12. incentivar o desenvolvimento, selecionar, certificar e divulgar tecnologias educacionais para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio e incentivar práticas pedagógicas inovadoras que assegurem a melhoria do fluxo escolar e a aprendizagem, assegurada a diversidade de métodos e propostas pedagógicas, com preferência para softwares livres e recursos educacionais abertos, bem como o acompanhamento dos resultados nos sistemas de ensino em que forem aplicadas;

7.13. garantir transporte gratuito para todos(as) os(as) estudantes da educação do campo na faixa etária da educação escolar obrigatória, mediante renovação e padronização integral da frota de veículos, de acordo com especificações definidas pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), e financiamento compartilhado, com participação da União proporcional às necessidades dos entes federados,

visando a reduzir a evasão escolar e o tempo médio de deslocamento a partir de cada situação local;

7.14. desenvolver pesquisas de modelos alternativos de atendimento escolar para a população do campo que considerem as especificidades locais e as boas práticas nacionais e internacionais;

7.15. universalizar, até o quinto ano de vigência deste PNE, o acesso à rede mundial de computadores em banda larga de alta velocidade e triplicar, até o final da década, a relação computador/aluno(a) nas escolas da rede pública de educação básica, promovendo a utilização pedagógica das tecnologias da informação e da comunicação;

7.16. apoiar técnica e financeiramente a gestão escolar mediante transferência direta de recursos financeiros à escola, garantindo a participação da comunidade escolar no planejamento e na aplicação dos recursos, visando à ampliação da transparência e ao efetivo desenvolvimento da gestão democrática;

7.17. ampliar programas e aprofundar ações de atendimento ao(à) aluno(a), em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde;

7.18. assegurar a todas as escolas públicas de educação básica o acesso a energia elétrica, abastecimento de água tratada, esgotamento sanitário e manejo dos resíduos sólidos, garantir o acesso dos alunos a espaços para a prática esportiva, a bens culturais e artísticos e a equipamentos e laboratórios de ciências e, em cada edifício escolar, garantir a acessibilidade às pessoas com deficiência;

7.19. institucionalizar e manter, em regime de colaboração, programa nacional de reestruturação e aquisição de equipamentos para escolas públicas, visando à equalização regional das oportunidades educacionais;

7.20. prover equipamentos e recursos tecnológicos digitais para a utilização pedagógica no ambiente escolar a todas as escolas públicas da educação básica, criando, inclusive, mecanismos para implementação das condições necessárias para a universalização das bibliotecas nas instituições educacionais, com acesso a redes digitais de computadores, inclusive a internet;

7.21. a União, em regime de colaboração com os entes federados subnacionais, estabelecerá, no prazo de dois anos contados da publicação desta lei, 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;

7.22. informatizar integralmente a gestão das escolas públicas e das secretarias de educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, bem como manter programa nacional de formação inicial e continuada para o pessoal técnico das secretarias de educação;

7.23. garantir políticas de combate à violência na escola, inclusive pelo desenvolvimento de ações destinadas à capacitação de educadores para detecção dos sinais de suas causas, como a violência doméstica e sexual, favorecendo a adoção das providências adequadas para promover a construção da cultura de paz e um ambiente escolar dotado de segurança para a comunidade;

7.24. implementar políticas de inclusão e permanência na escola para adolescentes e jovens que se encontram em regime de liberdade assistida e em situação de rua, assegurando os princípios da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente);

7.25. garantir nos currículos escolares conteúdos sobre a história e as culturas afro-brasileira e indígenas e implementar ações educacionais, nos termos das Leis nºs 10.639, de 9 de janeiro de 2003, e 11.645, de 10 de

março de 2008, assegurando-se a implementação das respectivas diretrizes curriculares nacionais, por meio de ações colaborativas com fóruns de educação para a diversidade étnico-racial, conselhos escolares, equipes pedagógicas e a sociedade civil;

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; a oferta bilíngue na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental, em língua materna das comunidades indígenas e em língua portuguesa; a reestruturação e a aquisição de equipamentos; a oferta de programa para a formação inicial e continuada de profissionais da educação; e o atendimento em educação especial;

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;

7.28. mobilizar as famílias e setores da sociedade civil, articulando a educação formal com experiências de educação popular e cidadã, com os propósitos de que a educação seja assumida como responsabilidade de todos e de ampliar o controle social sobre o cumprimento das políticas públicas educacionais;

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;

7.30. universalizar, mediante articulação entre os órgãos responsáveis pelas áreas da saúde e da educação, o atendimento aos(às) estudantes da rede escolar pública de educação básica por meio de ações de prevenção, promoção e atenção à saúde;

7.31. estabelecer ações efetivas especificamente voltadas para a promoção, prevenção, atenção e atendimento à saúde e à integridade física, mental e emocional dos(das) profissionais da educação, como condição para a melhoria da qualidade educacional;

7.32. fortalecer, com a colaboração técnica e financeira da União, em articulação com o sistema nacional de avaliação, os sistemas estaduais de avaliação da educação básica, com participação, por adesão, das redes municipais de ensino, para orientar as políticas públicas e as práticas pedagógicas, com o fornecimento das informações às escolas e à sociedade;

7.33. promover, com especial ênfase, em consonância com as diretrizes do Plano Nacional do Livro e da Leitura, a formação de leitores e leitoras e a capacitação de professores e professoras, bibliotecários e bibliotecárias e agentes da comunidade para atuar como mediadores e mediadoras da leitura, de acordo com a especificidade das diferentes etapas do desenvolvimento e da aprendizagem;

7.34. instituir, em articulação com os estados, os municípios e o Distrito Federal, programa nacional de formação de professores e professoras e de alunos e alunas para promover e consolidar política de preservação da memória nacional;

7.35. promover a regulação da oferta da educação básica pela iniciativa privada, de forma a garantir a qualidade e o cumprimento da função social da educação;

7.36. estabelecer políticas de estímulo às escolas que melhorarem o desempenho no Ideb, de modo a valorizar o mérito do corpo docente, da direção e da comunidade escolar.

Meta 8: elevar a escolaridade média da população de dezoito a vinte e nove anos, de modo a alcançar, no mínimo, doze anos de estudo no último ano de vigência deste Plano, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no país e dos vinte e cinco por cento mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Estratégias:

8.1. institucionalizar programas e desenvolver tecnologias para correção de fluxo, para acompanhamento pedagógico individualizado e para recuperação e progressão parcial, bem como priorizar estudantes com rendimento escolar defasado, considerando as especificidades dos segmentos populacionais considerados;

8.2. implementar programas de educação de jovens e adultos para os segmentos populacionais considerados, que estejam fora da escola e com defasagem idade-série, associados a outras estratégias que garantam a continuidade da escolarização, após a alfabetização inicial;

8.3. garantir acesso gratuito a exames de certificação da conclusão dos ensinos fundamental e médio;

8.4. expandir a oferta gratuita de educação profissional técnica por parte das entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical, de forma concomitante ao ensino ofertado na rede escolar pública, para os segmentos populacionais considerados;

8.5. promover, em parceria com as áreas de saúde e assistência social, o acompanhamento e o monitoramento do acesso à escola específicos para os segmentos populacionais considerados, identificar motivos de absenteísmo e colaborar com os estados, o Distrito Federal e os municípios para a garantia de frequência e apoio à aprendizagem, de maneira a estimular a ampliação do atendimento desses(as) estudantes na rede pública regular de ensino;

8.6. promover busca ativa de jovens fora da escola pertencentes aos segmentos populacionais considerados, em parceria com as áreas de assistência social, saúde e proteção à juventude.

Meta 9: elevar a taxa de alfabetização da população com quinze anos ou mais para 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 cinquenta por cento a taxa de analfabetismo funcional.

Estratégias:

9.1. assegurar a oferta gratuita da educação de jovens e adultos a todos os que não tiveram acesso à educação básica na idade própria;

9.2. realizar diagnóstico dos jovens e adultos com ensino fundamental e médio incompletos, para identificar a demanda ativa por vagas na educação de jovens e adultos;

9.3. implementar ações de alfabetização de jovens e adultos com garantia de continuidade da escolarização básica;

9.4. criar benefício adicional no programa nacional de transferência de renda para jovens e adultos que frequentarem cursos de alfabetização;

9.5. realizar chamadas públicas regulares para educação de jovens e adultos, promovendo-se busca ativa em regime de colaboração entre entes federados e em parceria com organizações da sociedade civil;

9.6. realizar avaliação, por meio de exames específicos, que permita aferir o grau de alfabetização de jovens e adultos com mais de quinze anos de idade;

9.7. executar ações de atendimento ao(à) estudante da educação de jovens e adultos por meio de programas suplementares de transporte, alimentação e saúde, inclusive atendimento oftalmológico e fornecimento gratuito de óculos, em articulação com a área da saúde;

9.8. assegurar a oferta de educação de jovens e adultos, nas etapas de ensino fundamental e médio, às pessoas privadas de liberdade em todos os estabelecimentos penais, assegurando-se formação específica dos professores e das professoras e implementação de diretrizes nacionais em regime de colaboração;

9.9. apoiar técnica e financeiramente projetos inovadores na educação de jovens e adultos que visem ao desenvolvimento de modelos adequados às necessidades específicas desses(as) alunos(as);

9.10. estabelecer mecanismos e incentivos que integrem os segmentos empregadores, públicos e privados, e os sistemas de ensino, para promover a compatibilização da jornada de trabalho dos empregados e das empregadas com a oferta das ações de alfabetização e de educação de jovens e adultos;

9.11. implementar programas de capacitação tecnológica da população jovem e adulta, direcionados para os segmentos com baixos níveis de escolarização formal e para os(as) alunos(as) com deficiência, articulando os sistemas de ensino, a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, as universidades, as cooperativas e as associações, por meio de ações de extensão desenvolvidas em centros vocacionais tecnológicos, com tecnologias assistivas que favoreçam a efetiva inclusão social e produtiva dessa população;

9.12. 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 e à inclusão dos temas do envelhecimento e da velhice nas escolas.

Meta 10: oferecer, no mínimo, vinte e cinco por cento das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional.

Estratégias:

10.1. manter programa nacional de educação de jovens e adultos voltado à conclusão do ensino fundamental e à formação profissional inicial, de forma a estimular a conclusão da educação básica;

10.2. expandir as matrículas na educação de jovens e adultos, de modo a articular a formação inicial e continuada de trabalhadores com a educação profissional, objetivando a elevação do nível de escolaridade do trabalhador e da trabalhadora;

10.3. fomentar a integração da educação de jovens e adultos com a educação profissional, em cursos planejados, de acordo com as características do público da educação de jovens e adultos e considerando as especificidades das populações itinerantes e do campo e das comunidades indígenas e quilombolas, inclusive na modalidade de educação a distância;

10.4. ampliar as oportunidades profissionais dos jovens e adultos com deficiência e baixo nível de escolaridade, por meio do acesso à educação de jovens e adultos articulada à educação profissional;

10.5. implantar programa nacional de reestruturação e aquisição de equipamentos voltados à expansão e à melhoria da rede física de escolas públicas que atuam na educação de jovens e adultos integrada à educação profissional, garantindo acessibilidade à pessoa com deficiência;

10.6. estimular a diversificação curricular da educação de jovens e adultos, articulando a formação básica e a preparação para o mundo do trabalho e estabelecendo inter-relações entre teoria e prática, nos eixos da ciência, do trabalho, da tecnologia e da cultura e cidadania, de forma a organizar o tempo e o espaço pedagógicos adequados às características desses alunos e alunas;

10.7. fomentar a produção de material didático, o desenvolvimento de currículos e metodologias específicas, os instrumentos de avaliação, o acesso a equipamentos e laboratórios e a formação continuada de docentes das redes públicas que atuam na educação de jovens e adultos articulada à educação profissional;

10.8. fomentar a oferta pública de formação inicial e continuada para trabalhadores e trabalhadoras articulada à educação de jovens e adultos, em regime de colaboração e com apoio de entidades privadas de formação profissional vinculadas ao sistema sindical e de entidades sem fins lucra-

tivos de atendimento à pessoa com deficiência, com atuação exclusiva na modalidade;

10.9. institucionalizar programa nacional de assistência ao estudante, compreendendo ações de assistência social, financeira e de apoio psicopedagógico que contribuam para garantir o acesso, a permanência, a aprendizagem e a conclusão com êxito da educação de jovens e adultos articulada à educação profissional;

10.10. orientar a expansão da oferta de educação de jovens e adultos articulada à educação profissional, de modo a atender às pessoas privadas de liberdade nos estabelecimentos penais, assegurando-se formação específica dos professores e das professoras e implementação de diretrizes nacionais em regime de colaboração;

10.11. implementar mecanismos de reconhecimento de saberes dos jovens e adultos trabalhadores, a serem considerados na articulação curricular dos cursos de formação inicial e continuada e dos cursos técnicos de nível médio.

Meta 11: triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos cinquenta por cento da expansão no segmento público.

Estratégias:

11.1. expandir as matrículas de educação profissional técnica de nível médio na Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, levando em consideração a responsabilidade dos institutos na ordenação territorial, sua vinculação com arranjos produtivos, sociais e culturais locais e regionais, bem como a interiorização da educação profissional;

11.2. fomentar a expansão da oferta de educação profissional técnica de nível médio nas redes públicas estaduais de ensino;

11.3. fomentar a expansão da oferta de educação profissional técnica de nível médio na modalidade de educação a distância, com a finalidade de ampliar a oferta e democratizar o acesso à educação profissional pública e gratuita, assegurado padrão de qualidade;

11.4. estimular a expansão do estágio na educação profissional técnica de nível médio e do ensino médio regular, preservando-se seu caráter pedagógico integrado ao itinerário formativo do aluno, visando à formação de qualificações próprias da atividade profissional, à contextualização curricular e ao desenvolvimento da juventude;

11.5. ampliar a oferta de programas de reconhecimento de saberes para fins de certificação profissional em nível técnico;

11.6. ampliar a oferta de matrículas gratuitas de educação profissional técnica de nível médio pelas entidades privadas de formação profissional vinculadas ao sistema sindical e entidades sem fins lucrativos de atendimento à pessoa com deficiência, com atuação exclusiva na modalidade;

11.7. expandir a oferta de financiamento estudantil à educação profissional técnica de nível médio oferecida em instituições privadas de educação superior;

11.8. institucionalizar sistema de avaliação da qualidade da educação profissional técnica de nível médio das redes escolares públicas e privadas;

11.9. expandir o atendimento do ensino médio gratuito integrado à formação profissional para as populações do campo e para as comunidades indígenas e quilombolas, de acordo com os seus interesses e necessidades;

11.10. expandir a oferta de educação profissional técnica de nível médio para as pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação;

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 noventa por cento e elevar, nos cursos presenciais, a relação de alunos(as) por professor para vinte;

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(as) estudantes e à conclusão dos cursos técnicos de nível médio;

11.13. reduzir as desigualdades étnico-raciais e regionais no acesso e permanência na educação profissional técnica de nível médio, inclusive mediante a adoção de políticas afirmativas, na forma da lei;

11.14. estruturar sistema nacional de informação profissional, articulando a oferta de formação das instituições especializadas em educação profissional aos dados do mercado de trabalho e a consultas promovidas em entidades empresariais e de trabalhadores.

Meta 12: elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para cinquenta por cento e a taxa líquida para trinta e três por cento da população de dezoito a vinte e quatro anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, quarenta por cento das novas matrículas, no segmento público.

Estratégias:

12.1. otimizar a capacidade instalada da estrutura física e de recursos humanos das instituições públicas de educação superior, mediante ações planejadas e coordenadas, de forma a ampliar e interiorizar o acesso à graduação;

12.2. ampliar a oferta de vagas, por meio da expansão e interiorização da rede federal de educação superior, da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e do sistema Universidade Aberta do Brasil, considerando a densidade populacional, a oferta de vagas públicas em relação à população na idade de referência e observadas as características regionais das micro e mesorregiões definidas pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), uniformizando a expansão no território nacional;

12.3. elevar gradualmente a taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais nas universidades públicas para noventa por cento, ofertar, no mínimo, um terço das vagas em cursos noturnos e elevar a relação de estudantes por professor(a) para dezoito, mediante estratégias de aproveitamento de créditos e inovações acadêmicas que valorizem a aquisição de competências de nível superior;

12.4. fomentar a oferta de educação superior pública e gratuita prioritariamente para a formação de professores e professoras para a educação básica, sobretudo nas áreas de ciências e matemática, bem como para atender ao déficе de profissionais em áreas específicas;

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 estu-

dantes 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, com a constituição de fundo garantidor do financiamento, de forma a dispensar progressivamente a exigência de fiador;

12.7. assegurar, no mínimo, dez por cento do total de créditos curriculares exigidos para a graduação em programas e projetos de extensão universitária, orientando sua ação, prioritariamente, para áreas de grande pertinência social;

12.8. ampliar a oferta de estágio como parte da formação na educação superior;

12.9. ampliar a participação proporcional de grupos historicamente desfavorecidos na educação superior, inclusive mediante a adoção de políticas afirmativas, na forma da lei;

12.10. assegurar condições de acessibilidade nas instituições de educação superior, na forma da legislação;

12.11. fomentar estudos e pesquisas que analisem a necessidade de articulação entre formação, currículo, pesquisa e mundo do trabalho, considerando as necessidades econômicas, sociais e culturais do país;

12.12. consolidar e ampliar programas e ações de incentivo à mobilidade estudantil e docente em cursos de graduação e pós-graduação, em âmbito nacional e internacional, tendo em vista o enriquecimento da formação de nível superior;

12.13. expandir atendimento específico a populações do campo e comunidades indígenas e quilombolas, em relação a acesso, permanência, conclusão e formação de profissionais para atuação nessas populações;

12.14. mapear a demanda e fomentar a oferta de formação de pessoal de nível superior, destacadamente a que se refere à formação nas áreas de ciências e matemática, considerando as necessidades do desenvolvimento do país, a inovação tecnológica e a melhoria da qualidade da educação básica;

12.15. institucionalizar programa de composição de acervo digital de referências bibliográficas e audiovisuais para os cursos de graduação, assegurada a acessibilidade às pessoas com deficiência;

12.16. consolidar processos seletivos nacionais e regionais para acesso à educação superior como forma de superar exames vestibulares isolados;

12.17. estimular mecanismos para ocupar as vagas ociosas em cada período letivo na educação superior pública;

12.18. estimular a expansão e reestruturação das instituições de educação superior estaduais e municipais cujo ensino seja gratuito, por meio de apoio técnico e financeiro do governo federal, mediante termo de adesão a programa de reestruturação, na forma de regulamento, que considere a sua contribuição para a ampliação de vagas, a capacidade fiscal e as necessidades dos sistemas de ensino dos entes mantenedores na oferta e qualidade da educação básica;

12.19. reestruturar com ênfase na melhoria de prazos e qualidade da decisão, no prazo de dois anos, os 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;

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;

12.21. fortalecer as redes físicas de laboratórios multifuncionais das IES e ICTs nas áreas estratégicas definidas pela política e estratégias nacionais de ciência, tecnologia e inovação.

Meta 13: elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para setenta e cinco por cento, sendo, do total, no mínimo, trinta e cinco por cento doutores.

Estratégias:

13.1. aperfeiçoar o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), de que trata a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, fortalecendo as ações de avaliação, regulação e supervisão;

13.2. ampliar a cobertura do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade), de modo a ampliar o quantitativo de estudantes e de áreas avaliadas no que diz respeito à aprendizagem resultante da graduação;

13.3. induzir processo contínuo de autoavaliação das instituições de educação superior, fortalecendo a participação das comissões próprias de avaliação, bem como a aplicação de instrumentos de avaliação que

orientem as dimensões a serem fortalecidas, destacando-se a qualificação e a dedicação do corpo docente;

13.4. promover a melhoria da qualidade dos cursos de pedagogia e licenciaturas, por meio da aplicação de instrumento próprio de avaliação aprovado pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes), integrando-os às demandas e necessidades das redes de educação básica, de modo a permitir aos graduandos a aquisição das qualificações necessárias a conduzir o processo pedagógico de seus futuros alunos(as), combinando formação geral e específica com a prática didática, além da educação para as relações étnico-raciais, a diversidade e as necessidades das pessoas com deficiência;

13.5. elevar o padrão de qualidade das universidades, direcionando sua atividade, de modo que realizem, efetivamente, pesquisa institucionalizada, articulada a programas de pós-graduação *stricto sensu*;

13.6. substituir o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade) aplicado ao final do primeiro ano do curso de graduação pelo Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), a fim de apurar o valor agregado dos cursos de graduação;

13.7. fomentar a formação de consórcios entre instituições públicas de educação superior, com vistas a potencializar a atuação regional, inclusive por meio de plano de desenvolvimento institucional integrado, assegurando maior visibilidade nacional e internacional às atividades de ensino, pesquisa e extensão;

13.8. elevar gradualmente a taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais nas universidades públicas, de modo a atingir noventa por cento e, nas instituições privadas, setenta e cinco por cento, em 2020, e fomentar a melhoria dos resultados de aprendizagem, de modo que, em cinco anos, pelo menos sessenta por cento dos estudantes apresentem

desempenho positivo igual ou superior a sessenta por cento no Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade) e, no último ano de vigência, pelo menos setenta e cinco por cento dos estudantes obtenham desempenho positivo igual ou superior a setenta e cinco por cento nesse exame, em cada área de formação profissional;

13.9. promover a formação inicial e continuada dos(as) profissionais técnico-administrativos da educação superior.

Meta 14: elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação *stricto sensu*, de modo a atingir a titulação anual de sessenta mil mestres e vinte e cinco mil doutores.

Estratégias:

14.1. expandir o financiamento da pós-graduação *stricto sensu* por meio das agências oficiais de fomento;

14.2. estimular a integração e a atuação articulada entre a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e as agências estaduais de fomento à pesquisa;

14.3. expandir o financiamento estudantil por meio do Fies à pós-graduação *stricto sensu*;

14.4. expandir a oferta de cursos de pós-graduação *stricto sensu*, utilizando inclusive metodologias, recursos e tecnologias de educação a distância;

14.5. implementar ações para reduzir as desigualdades étnico-raciais e regionais e para favorecer o acesso das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas a programas de mestrado e doutorado;

14.6. ampliar a oferta de programas de pós-graduação *stricto sensu*, especialmente os de doutorado, nos campi novos abertos em decorrência dos programas de expansão e interiorização das instituições superiores públicas;

14.7. manter e expandir programa de acervo digital de referências bibliográficas para os cursos de pós-graduação, assegurada a acessibilidade às pessoas com deficiência;

14.8. estimular a participação das mulheres nos cursos de pós-graduação *stricto sensu*, em particular aqueles ligados às áreas de engenharia, matemática, física, química, informática e outros no campo das ciências;

14.9. consolidar programas, projetos e ações que objetivem a internacionalização da pesquisa e da pós-graduação brasileiras, incentivando a atuação em rede e o fortalecimento de grupos de pesquisa;

14.10. promover o intercâmbio científico e tecnológico, nacional e internacional, entre as instituições de ensino, pesquisa e extensão;

14.11. ampliar o investimento em pesquisas com foco em desenvolvimento e estímulo à inovação, bem como incrementar a formação de recursos humanos para a inovação, de modo a buscar o aumento da competitividade das empresas de base tecnológica;

14.12. ampliar o investimento na formação de doutores de modo a atingir a proporção de quatro doutores por mil habitantes;

14.13. aumentar qualitativa e quantitativamente o desempenho científico e tecnológico do país e a competitividade internacional da pesquisa brasileira, ampliando a cooperação científica com empresas, instituições de educação superior (IES) e demais instituições científicas e tecnológicas (ICTs);

14.14. estimular a pesquisa científica e de inovação e promover a formação de recursos humanos que valorize a diversidade regional e a biodiversidade da região amazônica e do cerrado, bem como a gestão de recursos hídricos no semiárido para mitigação dos efeitos da seca e geração de emprego e renda na região;

14.15. estimular a pesquisa aplicada, no âmbito das IES e das ICTs, de modo a incrementar a inovação e a produção e registro de patentes.

Meta 15: garantir, em regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, no prazo de 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.

Estratégias:

15.1. atuar, conjuntamente, com base em plano estratégico que apresente diagnóstico das necessidades de formação de profissionais da educação e da capacidade de atendimento, por parte de instituições públicas e comunitárias de educação superior existentes nos estados, Distrito Federal e municípios, e defina obrigações recíprocas entre os partícipes;

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;

15.3. ampliar programa permanente de iniciação à docência a estudantes matriculados em cursos de licenciatura, a fim de aprimorar a formação de profissionais para atuar no magistério da educação básica;

15.4. consolidar e ampliar plataforma eletrônica para organizar a oferta e as matrículas em cursos de formação inicial e continuada de profissionais da educação, bem como para divulgar e atualizar seus currículos eletrônicos;

15.5. implementar programas específicos para formação de profissionais da educação para as escolas do campo e de comunidades indígenas e quilombolas e para a educação especial;

15.6. promover a reforma curricular dos cursos de licenciatura e estimular a renovação pedagógica, de forma a assegurar o foco no aprendizado do(a) aluno(a), dividindo a carga horária em formação geral, formação na área do saber e didática específica e incorporando as modernas tecnologias de informação e comunicação, em articulação com a base nacional comum dos currículos da educação básica, de que tratam as estratégias 2.1, 2.2, 3.2 e 3.3 deste PNE;

15.7. garantir, por meio das funções de avaliação, regulação e supervisão da educação superior, a plena implementação das respectivas diretrizes curriculares;

15.8. valorizar as práticas de ensino e os estágios nos cursos de formação de nível médio e superior dos profissionais da educação, visando ao trabalho sistemático de articulação entre a formação acadêmica e as demandas da educação básica;

15.9. implementar cursos e programas especiais para assegurar formação específica na educação superior, nas respectivas áreas de atuação, aos docentes com formação de nível médio na modalidade normal, não licenciados ou licenciados em área diversa da de atuação docente, em efetivo exercício;

15.10. fomentar a oferta de cursos técnicos de nível médio e tecnológicos de nível superior destinados à formação, nas respectivas áreas de atuação, dos(as) profissionais da educação de outros segmentos que não os do magistério;

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

15.12. instituir programa de concessão de bolsas de estudos para que os professores de idiomas das escolas públicas de educação básica realizem estudos de imersão e aperfeiçoamento nos países que tenham como idioma nativo as línguas que lecionem;

15.13. desenvolver modelos de formação docente para a educação profissional que valorizem a experiência prática, por meio da oferta, nas redes federal e estaduais de educação profissional, de cursos voltados à complementação e certificação didático-pedagógica de profissionais experientes.

Meta 16: formar, em nível de pós-graduação, cinquenta por cento dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos(as) os(as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.

Estratégias:

16.1. realizar, em regime de colaboração, o planejamento estratégico para dimensionamento da demanda por formação continuada e fomentar a respectiva oferta por parte das instituições públicas de educação superior, de forma orgânica e articulada às políticas de formação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios;

16.2. 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;

16.3. expandir programa de composição de acervo de obras didáticas, paradidáticas e de literatura e de dicionários, e programa específico de acesso a bens culturais, incluindo obras e materiais produzidos em Libras e em braile, sem prejuízo de outros, a serem disponibilizados para os professores e as professoras da rede pública de educação básica, favorecendo a construção do conhecimento e a valorização da cultura da investigação;

16.4. ampliar e consolidar portal eletrônico para subsidiar a atuação dos professores e das professoras da educação básica, disponibilizando gratuitamente materiais didáticos e pedagógicos suplementares, inclusive aqueles com formato acessível;

16.5. ampliar a oferta de bolsas de estudo para pós-graduação dos professores e das professoras e demais profissionais da educação básica;

16.6. fortalecer a formação dos professores e das professoras das escolas públicas de educação básica, por meio da implementação das ações do Plano Nacional do Livro e Leitura e da instituição de programa nacional de disponibilização de recursos para acesso a bens culturais pelo magistério público.

Meta 17: valorizar os(as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos(as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE.

Estratégias:

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

17.2. constituir como tarefa do fórum permanente o acompanhamento da evolução salarial por meio de indicadores da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), periodicamente divulgados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE);

17.3. implementar, no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, planos de carreira para os(as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica, observados os critérios estabelecidos na Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, com implantação gradual do cumprimento da jornada de trabalho em um único estabelecimento escolar;

17.4. ampliar a assistência financeira específica da União aos entes federados para implementação de políticas de valorização dos(as) profissionais do magistério, em particular o piso salarial nacional profissional.

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.

Estratégias:

18.1. estruturar as redes públicas de educação básica de modo que, até o início do terceiro ano de vigência deste PNE, noventa por cento, no mínimo, dos respectivos profissionais do magistério e cinquenta por cento, 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;

18.2. implantar, nas redes públicas de educação básica e superior, acompanhamento dos profissionais 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;

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;

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*;

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(as) profissionais da educação básica de outros segmentos que não os do magistério;

18.6. considerar as especificidades socioculturais das escolas do campo e das comunidades indígenas e quilombolas no provimento de cargos efetivos para essas escolas;

18.7. priorizar o repasse de transferências federais voluntárias, na área de 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;

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.

Meta 19: assegurar condições, no prazo de dois anos, 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.

Estratégias:

19.1. priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que regulamente a matéria na área de sua abrangência, respeitando-se a legislação nacional, e que considere, conjuntamente, para a nomeação dos diretores e diretoras de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar;

19.2. ampliar os programas de apoio e formação aos(às) conselheiros(as) dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, dos conselhos de alimentação escolar, dos conselhos regionais e de outros e aos(às) representantes educacionais em demais conselhos de acompanhamento

de políticas públicas, garantindo a esses colegiados recursos financeiros, espaço físico adequado, equipamentos e meios de transporte para visitas à rede escolar, com vistas ao bom desempenho de suas funções;

19.3. incentivar os estados, o Distrito Federal e os municípios a constituírem fóruns permanentes de educação, com o intuito de coordenar as conferências municipais, estaduais e distrital bem como efetuar o acompanhamento da execução deste PNE e dos seus planos de educação;

19.4. estimular, em todas as redes de educação básica, a constituição e o fortalecimento de grêmios estudantis e associações de pais, assegurando-se-lhes, inclusive, espaços adequados e condições de funcionamento nas escolas e fomentando a sua articulação orgânica com os conselhos escolares, por meio das respectivas representações;

19.5. estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo;

19.6. estimular a participação e a consulta de profissionais da educação, alunos(as) e seus familiares na formulação dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares, assegurando a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares;

19.7. favorecer processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nos estabelecimentos de ensino;

19.8. desenvolver programas de formação de diretores e gestores escolares, bem como aplicar prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos, cujos resultados possam ser utilizados por adesão.

Meta 20: ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de sete por cento do Produto Interno Bruto (PIB) do país no quinto ano de vigência desta lei e, no mínimo, o equivalente a dez por cento do PIB ao final do decênio.

Estratégias:

20.1. garantir fontes de financiamento permanentes e sustentáveis para todos os níveis, etapas e modalidades da educação básica, observando-se as políticas de colaboração entre os entes federados, em especial as decorrentes do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e do § 1º do art. 75 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que tratam da capacidade de atendimento e do esforço fiscal de cada ente federado, com vistas a atender suas demandas educacionais à luz do padrão de qualidade nacional;

20.2. aperfeiçoar e ampliar os mecanismos de acompanhamento da arrecadação da contribuição social do salário-educação;

20.3. destinar à manutenção e desenvolvimento do ensino, em acréscimo aos recursos vinculados nos termos do art. 212 da Constituição Federal, na forma da lei específica, a parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural e outros recursos, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do *caput* do art. 214 da Constituição Federal;

20.4. fortalecer os mecanismos e os instrumentos que assegurem, nos termos do parágrafo único do art. 48 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a transparência e o controle social na utilização dos recursos públicos aplicados em educação, especialmente a realização de audiências públicas, a criação de portais eletrônicos de transparência e a capacitação dos membros de conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, com a colaboração entre o Ministério da Educação, as

secretarias de educação dos estados e dos municípios e os tribunais de contas da União, dos estados e dos municípios;

20.5. desenvolver, por meio do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), estudos e acompanhamento regular dos investimentos e custos por aluno da educação básica e superior pública, em todas as suas etapas e modalidades;

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

20.7. implementar o Custo Aluno Qualidade (CAQ) como parâmetro para o financiamento da educação de todas etapas e modalidades da educação básica, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar;

20.8. o CAQ será definido no prazo de três anos e será continuamente ajustado, com base em metodologia formulada pelo Ministério da Educação (MEC), e acompanhado pelo Fórum Nacional de Educação (FNE), pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) e pelas Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e de Educação, Cultura e Esportes do Senado Federal;

20.9. regulamentar o parágrafo único do art. 23 e o art. 211 da Constituição Federal, no prazo de 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;

20.10. caberá à União, na forma da lei, a complementação de recursos financeiros a todos os estados, ao Distrito Federal e aos municípios que não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ;

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

20.12. definir critérios para distribuição dos recursos adicionais dirigidos à educação ao longo do decênio, que considerem a equalização das oportunidades educacionais, a vulnerabilidade socioeconômica e o compromisso técnico e de gestão do sistema de ensino, a serem pactuados na instância prevista no § 5º do art. 7º desta lei.

II – Quadros com prazos e metas intermediárias do PNE 2014-2024[73]

A Lei nº 13.005/2014, que aprovou o PNE para o decênio 2014-2024, estabelece em seu art. 3º que as metas previstas em seu anexo serão cumpridas no prazo de vigência do plano, desde que não haja prazo inferior definido para metas e estratégias específicas.

As metas do PNE serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas por parte de cinco instâncias: MEC; Comissão de Educação da Câmara dos Deputados; Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal; CNE e FNE.

Para exercer essa tarefa, é importante que esses atores estejam cientes não só dos prazos intermediários das metas e estratégias, mas também dos prazos contidos nos dispositivos do corpo articulado da lei (realização das Conaes; elaboração dos planos decenais de educação dos entes subnacionais, ou deles decorrentes, elaboração dos PPAs).

Assim, a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, no intuito de colaborar com a tarefa institucional delegada à Comissão de Educação da Casa elaborou dois quadros que facilitam a visualização dos prazos intermediários do PNE.

73 Material elaborado pelos consultores legislativos da Câmara dos Deputados na área XV (educação, cultura e desporto) Paulo de Sena Martins e Ana Valeska Amaral Gomes.

O primeiro permite acompanhar os comandos de cada dispositivo do PNE e seus respectivos objetos em relação aos prazos intermediários. O segundo visa proporcionar a visualização das tarefas a cada ano de vigência do plano.

A expectativa é de que este trabalho seja apropriado não só pela Câmara dos Deputados, no contexto do ingresso de novos parlamentares em uma nova legislatura, mas também pelos vários atores da sociedade civil que compõem o universo que lida com as políticas públicas educacionais.

Quadro 1 – PNE 2014-2024 – Prazos intermediários por ordem do dispositivo

Dispositivo	**Determinação legal**	**Prazo**
Art. 5º, § 2º	Publicação de estudos pelo Inep, a cada dois anos, para aferir a evolução das metas do PNE, com informações organizadas por ente federado e consolidadas em âmbito nacional.	2016, 2018, 2020, 2022
Art. 5º, § 3º	Avaliação da meta progressiva de investimento público em educação (no quarto ano de vigência do PNE), que poderá ser ampliada por lei para atender às necessidades financeiras para o cumprimento das demais metas.	2018
Art. 6º, *caput* e § 2º	Realização das conferências nacionais de educação (pelo menos duas até o fim do decênio, com intervalo de até quatro anos entre elas).	2014, 2018, 2022
Art. 8º, *caput*	Elaboração dos planos de educação de estados, municípios e do Distrito Federal no prazo de um ano.	2015
Art. 9º, *caput*	Aprovação de leis específicas disciplinando a gestão democrática da educação pública nos estados, Distrito Federal e municípios, no prazo de dois anos.	2016
Art. 10	Elaboração do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, consignando dotações orçamentárias compatíveis com a execução do PNE (diretrizes e orçamentos são matérias anuais).	2015 (PPA 2016-2019) 2019 (PPA 2020-2023)

Dispositivo	Determinação legal	Prazo
Art. 11, § 1º	Produção de indicadores de rendimento escolar e de avaliação institucional pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica.	No máximo a cada dois anos
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).	2022
Art. 13	Estabelecimento do Sistema Nacional de Educação em lei específica no prazo de dois anos.	2016
Meta 1	Universalização da pré-escola para as crianças de 4 e 5 anos.	2016
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.	Periodicamente
Estratégia 1.4	Estabelecimento de normas, procedimentos e prazos para definição de mecanismos de consulta pública da demanda das famílias por creches, no primeiro ano de vigência do PNE.	2015
Estratégia 1.6	Implantação da avaliação da educação infantil (até o segundo ano de vigência do PNE), a ser realizada a cada 2 anos, com base em parâmetros nacionais de qualidade.	2016, 2018, 2020, 2022
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.	Anual
Estratégia 2.1	Elaboração e encaminhamento ao Conselho Nacional de Educação de proposta de direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento para os alunos do ensino fundamental (até o final do segundo ano de vigência do PNE). A responsabilidade pela elaboração é do Ministério da Educação, em articulação e colaboração com os entes federados. A proposta deverá ser submetida à consulta pública nacional.	2016
Meta 3	Universalização do atendimento escolar para a população de 15 a 17 anos.	2016

Dispositivo	Determinação legal	Prazo
Estratégia 3.2	Elaboração e encaminhamento ao Conselho Nacional de Educação de proposta de direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento para os alunos do ensino médio (até o final do segundo ano de vigência do PNE). A responsabilidade pela elaboração é do Ministério da Educação, em articulação e colaboração com os entes federados. A proposta deverá ser submetida à consulta pública nacional.	2016
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.	2016
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 (no segundo ano de vigência do PNE).	2016
Meta 7	Desempenho de alunos no IDEB.	2015, 2017, 2019, 2021
Estratégia 7.2	Desempenho de pelo menos 70% dos alunos do ensino fundamental e do ensino médio alcançará 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 (no quinto ano de vigência do PNE).	2019
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.	Bienal
Estratégia 7.11	Desempenho de alunos no Pisa.	2015, 2018, 2021

Dispositivo	Determinação legal	Prazo
Estratégia 7.15	Universalização do acesso à rede mundial de computadores em banda larga de alta velocidade (até o quinto ano de vigência do PNE).	2019
Estratégia 7.21	Estabelecimento de parâmetros mínimos de qualidade dos serviços da educação básica (prazo de dois anos), 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.	2016
Meta 9	Elevação da taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 93,5%.	2015
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 (prazo de dois anos).	2016
Estratégia 13.8	Elevação da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais nas universidades públicas, de modo a atingir 90% (noventa por cento) e, nas instituições privadas, 75%, em 2020.	2020
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 Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade), em cada área de formação profissional.	2019
Meta 15	Garantia de política nacional de formação dos profissionais da educação, em regime de colaboração entre os entes federados (prazo de um ano), 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.	2015
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 (prazo de um ano).	2015

Dispositivo	Determinação legal	Prazo
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.	2020
Estratégia 17.1	Constituição de fórum permanente, com representação da União, dos estados, do Distrito Federal, dos municípios e dos trabalhadores da educação (prazo de um ano), para acompanhamento da atualização progressiva do valor do piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. A iniciativa será do Ministério da Educação.	2015
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 (prazo de dois anos).	2016
Estratégia 18.1	Estruturação das redes públicas de educação básica (até o início do terceiro ano de vigência do PNE) 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.	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.	2016, 2018, 2020, 2022
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.	Anual, a partir de 2016

Dispositivo	Determinação legal	Prazo
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 (prazo de dois anos).	2016
Meta 20	Ampliação do investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do PIB do país (no quinto ano de vigência do PNE).	2019
Estratégia 20.6	Implantação do CAQi (prazo de dois anos), 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.	2016
Estratégia 20.8	Definição do CAQ (prazo de três anos), 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.	2017
Estratégia 20.9	Regulamentação, por lei complementar, do parágrafo único do art. 23 e o do art. 211 da Constituição Federal – regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, em matéria educacional (prazo de dois anos).	2016
Estratégia 20.11	Aprovação da Lei de Responsabilidade Educacional (prazo de um ano).	2015

Notas:

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 2º ano de vigência do plano (2016), nos temos 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 (dezessete) 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.

Quadro 2 – PNE 2014-2024 – Prazos intermediários por ordem temporal

Prazo	Dispositivo	Objeto
2014	Art. 6º, *caput* e § 2º	Realização da Conae.
2015	Art.8º, *caput*	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 (quinze) 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, *caput*	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 (dezessete) 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.

Prazo	Dispositivo	Objeto
2016	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.
	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.

Prazo	Dispositivo	Objeto
2016	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 o do art. 211 da Constituição Federal – regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, em matéria educacional.
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	Desempenho de pelo menos 70% dos alunos do ensino fundamental e do ensino médio alcançará 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.

Prazo	Dispositivo	Objeto
2019	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.
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, *caput* 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.

Prazo	Dispositivo	Objeto
2023	----------	----------
2024	Todas as metas e estratégias	Níveis, modalidades, acesso, qualidade, avaliação, equidade, valorização dos profissionais, gestão democrática, financiamento.
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.
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.

Prazo	Dispositivo	Objeto
Gradual	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 *stricto sensu*, 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.

Notas:

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 2º ano de vigência do plano (2016), nos temos 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, transtor-

nos 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 (dezessete) 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 Constituição Federal.

SENADO
FEDERAL
CÂMARA DOS
DEPUTADOS