



As metas do Plano Nacional de Educação e o Plano Plurianual 2016-2019

ANA VALESKA AMARAL GOMES E PAULO SENA

Consultores Legislativos

DEZEMBRO/2015

NOTA TÉCNICA

© 2015 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) o(a) autor(a) e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu(sua) autor(a), não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.



Câmara dos Deputados
Praça dos Três Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF

Plano Plurianual 2016-2019

Esta nota técnica tem por escopo buscar a correlação entre as metas e iniciativas estabelecidas na proposta de Plano Plurianual PPA 2016-2019, nos termos do PL n° 06/2015-CN e o cumprimento das metas e estratégias estabelecidas no Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela Lei n° 13.005, de 2014.

A seção I indica como, no plano retórico, a mensagem que acompanha a proposta do PPA faz referência em vários momentos ao PNE. Em seus próprios termos, incorpora o “espírito do PNE” na definição de suas Metas e Iniciativas - ainda que este não encarne as metas e estratégias do PNE e não utilize indicadores que sejam comuns a ambos os instrumentos.

A seção II explora aspectos que se mostram ainda insuficientes para um melhor alinhamento destes dois importantes instrumentos de o planejamento: o PPA e o PNE.

Seção I

A proposta encaminhada apelo Poder Executivo divide-se em:

- **Dimensão Estratégica**, contendo uma **Visão de Futuro** e um conjunto de **Eixos e Diretrizes Estratégicas**;

- **Dimensão Tática**, que teve como foco qualificar o conteúdo dos **Programas Temáticos**, com os respectivos **Objetivos e Metas** (indicados no anexo 1 da proposta).

Na **Dimensão estratégica** figura entre as **diretrizes estratégicas** a ‘Promoção da **qualidade e ampliação do acesso à educação com equidade**, articulando os diferentes níveis, modalidades e sistemas, garantindo condições de permanência e aprendizado e valorizando a diversidade’ (BRASIL, PPA, p. 37).

Na **visão de futuro** aspira-se a “um Brasil que se reconheça e seja reconhecido como uma sociedade inclusiva, democrática e mais igualitária, **com educação de qualidade**, respeito e valorização da diversidade e que tenha superado a extrema pobreza.

Os PPAs dos últimos anos sempre procuraram destacar algum aspecto da política educacional.

O **PPA 2008-2011** refere-se ao **Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)**, instrumento de planejamento importante, mas que não foi concebido de forma a se harmonizar com o PNE 2001-2010, então em vigor. Houve mesmo um receio de que o PDE se propusesse a substituir o PNE.

Já o **PPA 2012-2015**, elaborado em período em que já não havia o PNE anterior e não fora aprovado o atual, teria priorizado a qualificação da mão-de-obra, por meio dos programas PRONATEC e Ciência Sem Fronteiras e a expansão das redes federais de educação superior e de educação profissional e tecnológica.

Em relação ao próximo PPA, o documento (p. 26) preconiza pelo acesso a bens e serviços públicos de qualidade, **especialmente a educação**, cujo acesso universal é um caminho para a cidadania e o desenvolvimento do país.

Assim, a proposta de PPA 2016-2019 define o Eixo estratégico - **EDUCAÇÃO DE QUALIDADE COMO CAMINHO PARA A CIDADANIA E O DESENVOLVIMENTO SOCIAL E ECONÔMICO**.

A mensagem assinala:

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

Especificamente, em relação ao PNE, a proposta de PPA indica:

A Lei nº 13.005/2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE), constitui um marco importante, norteador para as políticas educacionais do Brasil para os próximos dez anos. O PNE estabeleceu dez diretrizes, vinte metas e uma série de estratégias que demandarão esforço conjunto dos entes federados, de órgãos e entidades envolvidos com educação, e de toda a sociedade.

*Dentre as diretrizes evidenciadas pelo PNE, destacam-se a erradicação do analfabetismo; a universalização do atendimento escolar; a superação das desigualdades educacionais; a melhoria da qualidade da educação; a formação para o trabalho e a cidadania; a gestão democrática na educação pública; a promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do país; a valorização dos profissionais da educação e a promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental; e o estabelecimento de meta para aplicação de recursos públicos em educação como proporção do PIB. Assim, **diante de sua relevância, o PPA 2016-2019, na qualidade***

de instrumento de médio prazo, buscou incorporar o espírito do PNE na definição de suas Metas e Iniciativas. (p. 27)

A Mensagem do PPA 2016-2019 dialoga com o custo aluno qualidade – CAQ (p.28), importante instrumento previsto em estratégias da Meta 20 do PNE (20.6, 20.7 e 20.8):

*A escola pública é uma das instituições mais importantes e disseminadas no âmbito da prestação de serviços educacionais pelo Estado. Quando difundida de forma universal e com boa qualidade, é um dos mais importantes mecanismos para a geração de oportunidades para os membros de uma determinada comunidade ou país. É, ainda, mais importante em situações de alta desigualdade, tendo em vista as fragilidades econômicas e sociais das famílias mais pobres, que tornam as responsabilidades do poder público de maior relevo, levando-se em conta, ainda a correlação entre grau de escolaridade e de renda. Essa educação escolar hoje se inicia nas creches e vai até a pós-graduação, passando pela formação técnica e profissional. Sua melhoria de qualidade e a ampliação do acesso implicam necessariamente num esforço contínuo, cuja materialização demanda **investimentos** e inovações **em todos os níveis**.*

[...]

*A qualidade da educação aqui aludida diz respeito àquela que é conectada ao seu tempo, que objetiva a melhoria das condições da escola de forma que em seu ambiente haja um **conjunto de insumos mínimos indispensáveis ao pleno desenvolvimento do ensino-aprendizagem**, que seja capaz de contribuir para a formação individual e preparar o indivíduo para o exercício da cidadania, sem ignorar sua dimensão mais instrumental, que qualifica a força de trabalho para os desafios do crescimento econômico e é fator de elevação da renda pessoal.*

O documento postula, ainda, que é pelo estabelecimento da educação para a promoção de uma cidadania ativa e plena que é possível se concretizar a agenda de desenvolvimento em curso (p.35).

É na **dimensão tática** que são indicados os **programas temáticos, entre os quais a Educação de Qualidade para Todos**, que faz referência expressa ao PNE e a seu papel de articulação do sistema nacional de educação (SNE), nos seguintes termos (p.62):

*No intuito de oferecer à sociedade uma educação de qualidade, orientada por princípios de equidade e de valorização da diversidade, que contribua com os propósitos mencionados, instituiu-se, após amplo debate com a sociedade e no Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), importante marco norteador para as políticas educacionais do Brasil. Na **qualidade de dispositivo constitucional de articulação do sistema nacional de educação, o PNE** estabeleceu 10 diretrizes, 20 metas e uma série de estratégias que demandam esforço conjunto dos entes federados, de órgãos e entidades envolvidos com educação e de toda a sociedade.*

No Anexo 1 da proposta de PPA, figura o programa 2080 – Educação de qualidade para todos, com a definição de objetivos, metas e iniciativas, e respectivos indicadores e unidades de medida. O valor global do programa é de R\$197.174.567.000 e o valor de referência¹, R\$ 200.000.000.

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

Observe-se que, informação de interesse para o monitoramento da meta 20 do PNE, o item da proposta de PPA denominado “grandes números”, esclarece que a Educação conta com R\$ 197 bilhões - 13% do valor total, sem a previdência e 5%, quando se considera a considerada a previdência.

Registre-se que segundo a Grade de Parâmetros SPE/MF de 09.09.2015, é projetada redução real do PIB de 2,44% este ano, compatível com os valores do Focus/Bacen de 04.09.2015. O valor do PIB passa a ser estimado em cerca de 5,8 trilhões de reais.

Em realidade todas as metas e iniciativas do programa 2080 – Educação de qualidade para todos, relacionam-se com as metas e estratégias do PNE. Algumas fazem referência expressa ao PNE (metas 04KE, 04L6, 04L8 e iniciativas 05RD, 060T, 062B, 062G e 067M).

Mas, como se verificará na sessão II, a mera referência não significa alinhamento ou harmonia plena entre PPA e PNE.

Há também, em alguns casos, um subdimensionamento da meta do PPA, que implica uma quase estagnação da meta do PNE.

Assim, por exemplo, a meta do PPA 04KH - Apoiar a oferta de educação em tempo integral de forma a ampliar gradualmente o atendimento para 5 milhões de matrículas, parece ignorar que em 2013, eram já 4.910.279 matrículas, segundo o documento do INEP, Linha de base do PNE.

Finalmente, cabe destacar, em relação ao texto do PL nº 06/2015 – CN, três dispositivos:

¹ parâmetro financeiro para a individualização de empreendimento como Iniciativa, estabelecido por Programa Temático, especificado pelas esferas Fiscal e da Seguridade Social e pela esfera de Investimento das Empresas Estatais.Cf. Informativo Conjunto Nº 2, de 2015 - CONOF/CD – CONORF/SF - Subsídios à apreciação do Projeto de Lei do Plano Plurianual 2016-2019 (PL nº 06/2015-CN, encaminhado por intermédio da Mensagem nº 326/2015).

*Art. 4º, IV – prevê, entre os princípios, o estímulo e a valorização da **educação**, ciência, tecnologia e inovação e competitividade*

*Art.17 – prevê que o Poder Executivo promoverá, em conjunto com representantes da sociedade civil, o desenvolvimento de mecanismos de participação social **nas etapas do ciclo** de gestão do PPA 2016-2019.*

*Art. 18 – indica as três Prioridades da administração pública federal: **Política de Educação**, PAC e Plano Brasil sem Miséria.*

Assim, a participação não se limita ao momento da formulação e aprovação do PPA, mas envolve todas as etapas do ciclo de gestão.

A definição do art. 18, embora importante, é genérica – a política de educação há de ser aquela **expressa pelo Plano Nacional de Educação**. Esta aproximação, que contribuirá para o alinhamento PPA-PNE, pode ser feita por emenda de texto – observação que fizemos ao presidente da Comissão de Educação, Deputado Saraiva Felipe, que externou a intenção de apresentá-la.

Seção II

O Consultor de Orçamento Claudio Riyudi Tanno, da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (COFF), elaborou uma extensa análise do PPA, consolidada na Nota Técnica nº 37/2015, que encaminhamos, em anexo, para conhecimento. Em atenção à demanda, tecemos ainda alguns comentários gerais sobre o PPA e a referida Nota Técnica:

O Plano Plurianual PPA 2016-2019 – Desenvolvimento, Produtividade e Inclusão Social tramita no Parlamento na forma do Projeto de Lei nº 6/2015-CN. O PPA, como instrumento de planejamento, deve refletir as políticas públicas e orientar a atuação governamental por meio de programas setoriais. Seu papel é aproximar as declarações oficiais de prioridade, que devem estar normatizadas no PPA, da realidade cotidiana dos órgãos executores.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) e os créditos adicionais são, por sua vez, a forma legislativa de vinculação dos objetivos contidos no PPA com as ações orçamentárias. As dotações orçamentárias, por meio das quais serão efetivamente realizadas as despesas públicas, constarão da LOA de cada exercício do período 2016-2019, que deve estar em conformidade com o PPA. Neste sentido, é totalmente procedente a preocupação de V.Exa. de conhecer o grau de aderência do PPA ao Plano Nacional de Educação (PNE).

Cumprе lembrar ainda que a própria Lei do PNE, em seu art. 10, determina que:

“O plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios serão formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as

diretrizes, metas e estratégias deste PNE e com os respectivos planos de educação, a fim de viabilizar sua plena execução.”

E que a Constituição Federal, no seu art. 165, §4º estabelece:

“§4º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.”

O art. 18 do projeto de lei encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional para aprovar o PPA define que são prioridades da administração pública federal a Política de Educação, o Programa de Aceleração de Crescimento – PAC e o Plano Brasil sem Miséria – PBSM.

O PPA se organiza em programas classificados como ‘Temáticos’ ou de ‘Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado’. São 54 Programas Temáticos, que apontam os caminhos a serem percorridos pela ação do governo federal até 2019, por meio de seus 303 Objetivos e 118 Metas. São esses Objetivos e Metas que destacam de forma concisa “as entregas” mais relevantes e estruturantes para a implementação de políticas públicas. No PPA estão descritos os seguintes programas vinculados à educação, com seus respectivos valores para 2016 e triênio 2017-2019:

PPA 2016-2019: PROGRAMAS VINCULADOS À EDUCAÇÃO

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

Fonte: PPA 2016-2019

Fonte: tabela extraída da NT n°37/2015, p.3

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

O Consultor de Orçamento Cláudio Tanno, autor da NT n°37/2015, ao apreciar a compatibilização do PPA com as metas do PNE conclui que:

“Da análise comparativa das metas do PPA com as do PNE observa-se que não é possível estabelecer correlação direta entre os indicadores utilizados, suas unidades de medida e índices adotados. Metas e iniciativas previstas no Projeto relacionam-se com metas e estratégias do PNE de forma não unívoca, que podem contribuir de forma direta ou indireta, específica ou genérica, para o cumprimento dos objetivos estabelecidos. As iniciativas vinculadas às metas do PPA são diretrizes genéricas para a melhoria dos indicadores

educacionais, que não quantificam índices a serem obtidos. Essa estrutura proposta enfraquece a vinculação do PPA com os orçamentos anuais e com o atingimento das metas previstas no PNE.

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

(...)

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

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

O autor também destaca que, em termos de valores previstos, a **expansão da área educacional projetada pelo PPA está associada à gestão e manutenção do Ministério da Educação**, o que contempla despesas de pessoal ativo da União e outras associadas. O ponto a ressaltar aqui é que a expansão de acesso e qualidade desenhada pelo PNE está fortemente relacionada às ações orçamentárias **vinculadas a programas temáticos**.

Tomando como referência os valores executados em 2014, a NT n° 37/2015 informa que “verifica-se, em 2016, redução nominal de 8,2% nas dotações relativas ao **Programa 2080 – Educação de Qualidade para Todos**, temático, e acréscimo de 19,5% nas relacionadas ao **Programa 2109 – Gestão e Manutenção do Ministério da Educação**”. Para o período 2017-2019, a variação prevista é uma redução de 3% e um acréscimo de 36,8%, respectivamente, considerada a média nominal anualizada. (grifos nossos)

A preocupação manifestada por Tanno na NT n° 37/2015 é, de fato, procedente. Tomemos a meta 1 para entender melhor. Essa meta prevê, além da

universalização da pré-escola para crianças de 4 e 5 anos, por força da Emenda Constitucional nº 59/2009, a expansão da oferta de vagas em creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos.

Trata-se de um dos grandes desafios do PNE, pois implica construção e/ou reforma de equipamentos para receber esse público, ou seja, em investimentos vultosos em infraestrutura física e, posteriormente, em gastos com custeio em que o per capita real (e não aquele praticado no âmbito do Fundeb) está entre os mais elevados das etapas escolares. Na NT, destaca-se que não há meta relacionada à universalização da educação infantil no PPA.

Pode-se alegar que a oferta de educação infantil inscreve-se entre as competências governamentais que cabem à esfera municipal. Não obstante, mesmo aquelas ações que se relacionam à atuação da União nesta etapa não parecem oferecer suporte à consecução da meta 1. Em primeiro lugar, a meta de implantação de unidades de educação infantil (04KF) não é quantificada no PPA, segundo alerta Tanno. De pouco adianta recorrer à ação orçamentária 12KU-Implantação de Escolas para Educação Infantil, que integra o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), já que o PLOA 2016 aponta uma redução de 85% na sua dotação. Tampouco parece útil recorrer à meta 04KG, que pretende apoiar a construção de 3 mil escolas de educação básica, face aos desafios de expansão envolvidos na universalização do atendimento escolar para a população de 15 a 17 anos (meta 3) e ao incremento das matrículas em educação de tempo integral (meta 6). Em segundo lugar, o PPA não avança de forma efetiva para a implementação do Custo Aluno Qualidade, definindo apenas uma iniciativa (060F) para o aperfeiçoamento de seu conceito e de sua metodologia de cálculo, apontando que o problema do subdimensionamento do per capita nas creches permanecerá.

Ainda mais desalentador, como já mencionamos, é a drástica redução no orçamento da subfunção educação infantil apontada pela COFF, em apresentação na Comissão de Educação. Comparando o PLOA 2015 e 2016 houve uma redução de 3,9 para 0,6 bilhão, uma variação negativa de 85%. Conhecendo as dificuldades atualmente enfrentadas pelos Municípios para estruturar a ampliação da oferta de educação infantil, o quadro que se delinea não é favorável ao avanço que a meta 1 determina.

Em relação à meta 2 do PNE, que trata da universalização do ensino fundamental e da melhoria da taxa de conclusão nesta etapa para 95% dos alunos na idade recomendada, destacam-se positivamente, no PPA, a meta 04KE, que diz respeito à implementação da Base Nacional Comum, e a iniciativa 060R, que dispõe sobre o acesso e permanência na escola de crianças e jovens beneficiárias do Bolsa Família. Ambos os temas estão tratados nas estratégias 2.1, 2.2 e 2.4. A intenção explícita na estratégia 2.4 e refletida na

iniciativa 060R do PPA é mais do que bem-vinda, pois consiste em oferecer atenção especial do Poder Público, por meio de monitoramento do acesso, da permanência e do aproveitamento escolar daqueles alunos mais vulneráveis e, portanto, mais sujeitos a trajetórias não exitosas ou interrompidas.

No que tange à meta 4, Tanno identifica que o PPA guarda similaridade com o que o PNE dispõe sobre a **universalização** do acesso à educação básica para a população com deficiência (de 4 a 17 anos). Para tanto, identifica a meta 04KI - Promover ações para elevar **para 90%** a taxa de inclusão escolar dos estudantes matriculados de 4 a 17 anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação em classes comuns da rede regular de ensino². A linha de base recentemente publicada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) identifica, a partir do Censo Demográfico de 2010, que de um total de 1,8 milhão de crianças e adolescentes com deficiência 85,8% frequentam escolas ou creches (1.560.784). Portanto, 14,2% estão fora da escola.

A interpretação, porém, pode ser diversa se considerarmos o objeto da meta 4 como um subconjunto da universalização do ensino obrigatório para a população de 4 a 17 anos exigida pela Emenda Constitucional 59/2009, até o ano de 2016. Neste caso, o cumprimento do que dispõe o PPA (90% de matrícula dessa população até 2019) mostra-se inconsistente.

A avaliação da NT 37/2015 é a de que as metas previstas no PPA não possuem correspondência com a meta 5 do PNE, que cuida da alfabetização das crianças até o final do 3º ano do ensino fundamental. Porém, se tomarmos como referência o desenho institucional do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), verifica-se que há um conjunto de ações contemplando: i) formação continuada de professores alfabetizadores; ii) materiais didáticos e pedagógicos; iii) avaliações; e, iv) gestão, controle social e mobilização.

Neste sentido, é possível identificar no PPA tanto meta relativa à formação continuada de professores (04KA) quanto iniciativa para a implantação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (062P), em que se inclui a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), um dos pilares do PNAIC.

Tanno afirma que a meta 9 do PNE está tratada, no Plano Plurianual, de forma conjunta com a meta 8, de elevação de escolaridade. Ele correlaciona para ambas a meta 04KL do PPA, que pretende atender **8 milhões de pessoas com ações voltadas à alfabetização e à elevação de escolaridade média da população de 15 anos**

² Associada à meta 04KI está a iniciativa 060O – Apoio à organização e à oferta do atendimento educacional especializado nas escolas públicas com matrícula de estudante público-alvo da educação especial nas classes comuns.

ou mais. Associada à meta 8 do PNE, identifica-se também a meta 04KM – Oferta de 560 mil vagas a jovens de 18 a 29 anos por meio de ações voltadas à elevação da escolaridade na educação básica integrada à qualificação profissional e ao desenvolvimento da participação cidadã.

A nosso ver, é de fato pertinente uma leitura mais transversal entre o que delinea o PPA e o estipulado nas metas 8, 9 e também na meta 10 do PNE, que cuida da expansão das matrículas da educação de jovens e adultos na forma integrada à educação profissional. A esta última, associa-se a meta 04KO do PPA, que menciona a “promoção de ações para a oferta de 10% das matrículas de EJA, nos ensinos fundamental e médio”, além da meta 04KM, já citada anteriormente.

A meta 8 é talvez uma das mais desafiadoras do Plano Nacional de Educação. Ela carrega um forte teor de combate às desigualdades no acesso e sucesso escolar dos grupos mais vulneráveis da população brasileira. As metas de erradicação do analfabetismo e de redução em 50% da taxa de analfabetismo funcional tampouco são menos instigantes, haja vista a forma persistente com que o analfabetismo se mantém, a despeito das ações governamentais ocorridas nos últimos vinte anos.

Tomada apenas a meta 9, os quantitativos são imensos: 13 milhões de analfabetos e 28 milhões de pessoas sem ter completos os anos iniciais do ensino fundamental (a meta 8 prevê redução em 50% da taxa de analfabetismo funcional). Parece significativo o contingente de 8 milhões de pessoas atendidas no quadriênio 2016-2019 com ações voltadas à alfabetização e à elevação da escolaridade, conforme a meta 04KL do PPA, especialmente se considerarmos que essa é uma oferta realizada fundamentalmente pelos entes subnacionais.

Contudo, os números do PPA ganham outra dimensão quando confrontados com a demanda existente, a realidade das matrículas da EJA em queda no período 2004-2012 e as trajetórias que caracterizam esse público, marcados por exclusão ou fracasso escolar. Para atendê-los será necessário que a União atue fortemente em parceria com Estados e Municípios, buscando associar a oferta educativa com políticas de profissionalização e articulando o atendimento com outros segmentos de políticas públicas, como assistência social.

Com relação à meta 11 do PNE, que trata da educação profissional técnica (EPT) de nível médio, Tanno destaca que o PPA prevê a expansão de matrículas para 1,8 milhões de estudantes matriculados até 2019 (meta 04KP). A meta aparentemente contém um equívoco pois, segundo a Linha de Base do PNE, as matrículas na EPT de nível médio já totalizavam 1,6 milhão em 2013. Em 2024, devem alcançar 4,8 milhões, se cumprida a determinação de triplicá-las.

A meta 04KQ do PPA, também associada pela NT à meta 11, prevê a oferta de 5 milhões de vagas em cursos técnicos e de formação inicial e continuada (FIC) no conjunto de iniciativas do Pronatec. Aqui, mantida a proporção atual de matrículas no Pronatec - grosso modo 70% em cursos FIC e 30% cursos técnicos - haveria 1,5 milhão direcionadas ao cumprimento da meta 11. Há ainda iniciativa específica no PPA voltada para o comando do PNE de que 50% da expansão ocorra no segmento público, bem como previsão de ações de fortalecimento das redes estaduais e distrital, ação que já integra o Pronatec.

No que tange à meta 12, de expansão do ensino superior, é mister destacar a avaliação de Tanno de que a aposta do PPA está mais concentrada na expansão das matrículas no setor privado, com previsão de 2,4 milhões de novas bolsas Prouni e financiamentos via FIES.

Em conclusão:

A NT nº 37/2015 conclui que a linguagem e os descritores, indicadores e metas utilizados no PPA não estão alinhados com o Plano Nacional de Educação. Há também inconsistência nos valores estipulados em relação ao que o Congresso Nacional se propôs alcançar por meio do PNE. Tanno alerta que enquanto o PLOA 2015 previa “para os programas temáticos vinculados à educação o montante de R\$56,5 bilhões, o PPA 2016-2019 e o PLOA 2016 preveem para 2016 dotações da mesma natureza de R\$45,6 bilhões. Analogamente, para os anos de 2017 a 2019, o PPA prevê dotações da ordem de R\$144,7 bilhões (média nominal anualizada de R\$48,2 bilhões).

Essa não é uma boa sinalização para o início da implementação do Plano e pode desmobilizar os demais entes federados no necessário regime de colaboração para a execução de várias metas. A preocupação é que esse “descolamento” do PPA em relação aos comandos legais aprovados no PNE acabe se refletindo também no planejamento dos entes subnacionais. Mesmo se considerarmos os tempos de vigência distintos entre os dois instrumentos de planejamento, é forçoso reconhecer que esses primeiros anos podem ser determinantes para marcar o ritmo de implantação do PNE ao longo da década.

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