



3º RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO DO PNE 2014-2024

TC 034.984/2017-8

Ministro Relator: Walton Alencar Rodrigues

Modalidade: Acompanhamento

Atos originários: Item 9.1 do Acórdão 795/2016-TCU-Plenário, que aprovou a metodologia de acompanhamento do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, sem prejuízo do acréscimo de uma visão geral anual da situação do PNE; e Item 9.1 do Acórdão 2921/2016-TCU-Plenário, que aprovou a continuidade do processo de acompanhamento do PNE 2014-2024, sob coordenação da Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto – SecexEducação, com as adequações que se mostrem oportunas em virtude de novas informações, entendimentos ou encaminhamentos que possam surgir no decorrer do trabalho.

Objetivo: Emitir opinião sobre a execução e os resultados do Plano Nacional de Educação 2014-2024, com a correspondente divulgação dos trabalhos realizados pelo Tribunal em seu esforço de acompanhamento do PNE.

Composição da equipe:

Auditor	Matrícula	Lotação
André Geraldo Carneiro de Oliveira (supervisor)	5037-7	SecexEducação
Thiago Cardoso Storch Secundo Lopes	10687-9	SecexEducação
Kelly Bezerra Rocha Malheiros da Cunha Frota	8549-9	SecexEducação
Vivian Andrade Viana	7716-0	SecexEducação

LISTA DE SIGLAS

AEE	Atendimento Educacional Especializado
ANA	Avaliação Nacional da Alfabetização
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
BPC	Benefício de Prestação Continuada
Capes	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAQ	Custo Aluno Qualidade
CAQi	Custo Aluno-Qualidade Inicial
CNE	Conselho Nacional de Educação
Conae	Conferência Nacional de Educação
Conof/CD	Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados
EC	Emenda Constitucional
EJA	Educação de jovens e adultos
Encceja	Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos
FIC	Formação inicial e continuada
Fies	Fundo de Financiamento Estudantil
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação
Fundef	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Ideb	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IES	Instituição de ensino superior
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
MDE	Manutenção e desenvolvimento do ensino
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MEC	Ministério da Educação
MP	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
PAR	Plano de Ações Articuladas
Parfor	Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica
PBA	Programa Brasil Alfabetizado
PBF	Programa Bolsa Família
PBLE	Programa Banda Larga nas Escolas
PCR	Plano de Carreira e Remuneração
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
Peti	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIB	Produto Interno Bruto
Pibid	Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência



PLP	Projeto de Lei Complementar
Pnad	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
Pnae	Programa Nacional de Alimentação Escolar
Pnaic	Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa
PNE	Plano Nacional de Educação
PNFCE	Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares
PNME	Programa Novo Mais Educação
PPA	Plano Plurianual
Pradime	Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação
Pró-Conselho	Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação
Proeja	Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos
Proinfância	Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil
ProInfo	Programa Nacional de Tecnologia Educacional
ProJovem Campo	Programa Nacional de Inclusão de Jovens do Campo
Pronatec	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
Prouni	Programa Universidade para Todos
RCL	Receita corrente líquida
Reuni	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SecexEducação	Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto
Simec	Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação
Sinaeb	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
Siope	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação
SNE	Sistema Nacional de Educação
SRM	Sala de recursos multifuncionais
TBM	Taxa bruta de matrículas
TCU	Tribunal de Contas da União
TGD	Transtornos globais do desenvolvimento
TLE	Taxa líquida de escolarização
TLM	Taxa líquida de matrículas
UAB	Sistema Universidade Aberta do Brasil



LISTA DE TABELAS

Tabela 7.1 – Taxa de aprovação e proficiência média dos alunos, por etapa da educação básica – 2015.....	35
Tabela 16.1 – Percentual de professores da educação básica com pós-graduação <i>lato</i> ou <i>stricto sensu</i> , por região – 2015	65
Tabela 17.1 – Salário médio dos professores da educação básica da rede pública não federal e salário médio de não professores com escolaridade equivalente, em valores constantes de 2014	67
Tabela 17.2 – Maiores e menores razões entre os salários médios dos professores da educação básica da rede pública não federal e dos não professores com escolaridade equivalente, por estado – 2014	68
Tabela 20.1 – Mínimo constitucional da União com despesas de MDE, apurado pelas regras nova e antiga	81

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Dotação autorizada da União para a função Educação (2014-2017), em bilhões	13
Gráfico 1.1 – Percentual da população de quatro a cinco anos que frequenta a escola ou creche.....	15
Gráfico 1.2 – Percentual da população de zero a três anos que frequenta a escola ou creche.....	15
Gráfico 1.3 – Percentual de docentes com graduação, por etapa da educação infantil.....	16
Gráfico 1.4 – Disparidade de acesso à educação infantil entre as crianças de zero a três anos 20% mais ricas e 20% mais pobres.....	17
Gráfico 2.1 – Percentual da população de seis a catorze anos que frequenta ou que já concluiu o ensino fundamental	19
Gráfico 2.2 – Percentual da população de dezesseis anos com pelo menos o ensino fundamental concluído	20
Gráfico 3.1 – Percentual da população de quinze a dezessete anos que frequenta a escola ou já concluiu a educação básica	22
Gráfico 3.2 – Percentual da população de quinze a dezessete anos que frequenta o ensino médio ou já concluiu a educação básica.....	22
Gráfico 3.3 – Número de matrículas de ensino médio público integrado à educação profissional e sua participação no total de matrículas de ensino médio público	24
Gráfico 4.1 – Percentual de matrículas de alunos de quatro a dezessete anos de idade com deficiência, TGD e altas habilidades ou superdotação em classes comuns da educação básica	26
Gráfico 4.2 – Percentual de escolas da educação básica que prestam AEE – 2016	26
Gráfico 5.1 – Distribuição percentual dos estudantes nos níveis de proficiência – ANA/2014	29
Gráfico 6.1 – Percentual de escolas públicas com ao menos um aluno que permanece no mínimo sete horas diárias em atividades escolares.....	30
Gráfico 6.2 – Percentual de alunos da educação básica pública em tempo integral.....	31
Gráfico 7.1 – Evolução do Ideb em comparação com as metas fixadas para os anos iniciais do ensino fundamental	33
Gráfico 7.2 – Evolução do Ideb em comparação com as metas fixadas para os anos finais do ensino fundamental	34
Gráfico 7.3 – Evolução do Ideb em comparação com as metas fixadas para o ensino médio.....	34
Gráfico 7.4 – Itens de infraestrutura existentes nas escolas públicas de educação básica – 2016.....	36
Gráfico 8.1 – Escolaridade média da população de dezoito a 29 anos	39
Gráfico 8.2 – Escolaridade média da população do campo de dezoito a 29 anos.....	40
Gráfico 8.3 – Escolaridade média da população de dezoito a 29 anos 25% mais pobre	40
Gráfico 8.4 – Escolaridade média da população de dezoito a 29 anos das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste	41
Gráfico 8.5 – Escolaridades médias de negros e não negros da população de dezoito a 29 anos	41
Gráfico 9.1 – Taxa de alfabetização da população com quinze anos ou mais de idade.....	44
Gráfico 9.2 – Taxa de analfabetismo funcional da população com quinze anos ou mais de idade	44
Gráfico 9.3 – Taxa de analfabetismo funcional da população de quinze anos ou mais, por idade – 2014.....	45
Gráfico 10.1 – Percentual de matrículas da EJA integradas à educação profissional.....	46
Gráfico 11.1 – Número de matrículas da educação profissional técnica de nível médio	49
Gráfico 11.2 – Participação do segmento público na expansão das matrículas de educação profissional técnica de nível médio	49
Gráfico 12.1 – Taxa bruta de matrículas na graduação.....	52
Gráfico 12.2 – Taxa líquida de escolarização na graduação	53
Gráfico 12.3 – Participação do segmento público na expansão das matrículas de graduação.....	54
Gráfico 12.4 – Número de contratos do Fies firmados por ano	55
Gráfico 13.1 – Percentual de docentes na educação superior com pós-graduação <i>stricto sensu</i>	57
Gráfico 14.1 – Número de títulos de mestrado concedidos no Brasil.....	59
Gráfico 14.2 – Número de títulos de doutorado concedidos no Brasil	59

Gráfico 14.3 – Participação regional no total de títulos de mestrado e de doutorado concedidos no Brasil – 2014	60
Gráfico 15.1 – Proporção de docências da educação básica com professores que possuem formação superior compatível com as disciplinas que lecionam.....	62
Gráfico 16.1 – Percentual de professores da educação básica com pós-graduação <i>lato</i> ou <i>stricto sensu</i>	64
Gráfico 16.2 – Percentual de professores da educação básica que realizaram cursos de formação continuada.....	65
Gráfico 17.1 – Razão entre o salário médio dos professores da educação básica da rede pública não federal e o salário médio de não professores com escolaridade equivalente	67
Gráfico 18.1 – Planos de carreira e remuneração do magistério, segundo o período de criação pelos estados	71
Gráfico 18.2 – Planos de carreira e remuneração do magistério, segundo o período de criação pelos municípios	72
Gráfico 19.1 – Percentual de diretores de escolas públicas que foram escolhidos por meio de critérios técnicos e de consulta pública à comunidade escolar – 2013.....	74
Gráfico 19.2 – Percentual de escolas públicas que envolvem a equipe escolar na elaboração do projeto polígico-pedagógico – 2013	75
Gráfico 19.3 – Percentual de escolas públicas segundo a constituição do conselho escolar – 2013	75
Gráfico 19.4 – Percentual de escolas públicas segundo a frequência de reuniões anuais do conselho escolar – 2013	76
Gráfico 19.5 – Percentual de escolas públicas beneficiárias de programas de financiamento de entes federados e empresas ou doadores individuais – 2013.....	76
Gráfico 19.6 – Percentual de escolas públicas segundo as condições existentes para o exercício do cargo de direção – 2013	77
Gráfico 20.1 – Percentuais de investimento público em educação.....	80

SUMÁRIO

Introdução	8
Nota metodológica	9
Dispositivos da Lei 13.005/2014.....	9
I. Pesquisas estatísticas sobre a população com deficiência	9
II. Monitoramento e avaliação da execução do PNE	10
III. Publicação pelo Inep de estudo com a evolução das metas do PNE.....	10
IV. Instância permanente de negociação e cooperação federativa.....	11
V. Elaboração dos planos subnacionais de educação em consonância com o PNE	11
VI. Normatização da gestão democrática.....	12
VII. Compatibilização do PPA, da LDO e dos orçamentos anuais ao PNE	12
VIII. Implantação do Sinaeb	13
IX. Implantação do SNE	14
Meta 1 – Educação infantil	14
Meta 2 – Ensino fundamental	18
Meta 3 – Ensino médio	21
Meta 4 – Educação especial	25
Meta 5 – Alfabetização na idade adequada.....	27
Meta 6 – Educação em tempo integral.....	30
Meta 7 – Qualidade da educação básica	32
Meta 8 – Escolaridade média da população de 18 a 29 anos.....	38
Meta 9 – Alfabetização e alfabetismo funcional de jovens e adultos	43
Meta 10 – EJA integrada à educação profissional	46
Meta 11 – Educação profissional técnica de nível médio	47
Meta 12 – Educação superior	51
Meta 13 – Titulação de professores da educação superior.....	56
Meta 14 – Pós-graduação <i>stricto sensu</i>	58
Meta 15 – Formação de profissionais da educação básica.....	61
Meta 16 – Formação continuada de profissionais da educação básica e pós-graduação de professores	63
Meta 17 – Valorização do professor da educação básica pública.....	66
Meta 18 – Plano de carreira docente	70
Meta 19 – Gestão democrática	73
Meta 20 – Financiamento da educação pública	78
Conclusão	84
Proposta de encaminhamento.....	85

INTRODUÇÃO

1. A organização do sistema de ensino no Brasil está amparada em complexo arranjo federativo que, por um lado, assegura a autonomia dos entes e, por outro, requer a articulação e a cooperação entre eles.
2. Por esse motivo, a promoção da equidade e da qualidade do ensino implica a atuação conjunta e harmônica das diferentes esferas de governo, de modo que seus objetivos e ações estejam alinhados.
3. Todavia, essa atuação integrada não é simples de ser alcançada, e o que se observa historicamente no país é o contrário: a falta ou deficiência de articulação entre União, estados, Distrito Federal e municípios na área educacional. Tal cenário leva à descontinuidade de políticas, à perda de eficácia dos programas governamentais, à escassez de recursos e à ineficiência dos gastos em educação. A solução desse problema começa, precisamente, pelo planejamento coeso dos entes, e é nesse contexto que se insere o Plano Nacional de Educação (PNE).
4. Exigido constitucionalmente desde a Emenda 59/2009, o PNE é estabelecido por meio de leis decenais e define, para todos os entes da federação, “diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas” (art. 214 da Constituição).
5. Percebe-se, portanto, que o Plano confere visão comum sobre o que é preciso ser feito no âmbito da educação brasileira, e, em consequência, constitui pauta para a atuação do controle externo.
6. Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União (TCU) estabeleceu metodologia específica para acompanhar o PNE 2014-2024 (instituído pela Lei 13.005/2014), averiguando continuamente o desenvolvimento do Plano, o cumprimento das obrigações nele contidas e os resultados alcançados e a alcançar (item 9.5 do Acórdão 528/2015-TCU-Plenário).
7. Aprovada pela Corte de Contas mediante os Acórdãos 795 e 2921/2016-TCU-Plenário, a metodologia preza pela identificação de eventos de risco que possam impactar negativamente a consecução do PNE. A partir da detecção desses riscos, são planejadas as principais ações de controle na área de educação. Dessa forma, o TCU contribui, em seu papel de entidade fiscalizadora superior, para o êxito do Plano.
8. A fim de comunicar à sociedade e ao Congresso Nacional os esforços despendidos pelo Tribunal na fiscalização do PNE, a metodologia prevê a publicação de relatórios periódicos, sendo que as duas primeiras edições do relatório trataram de detalhar e aperfeiçoar a própria metodologia de acompanhamento.
9. Por sua vez, esta terceira edição busca evidenciar, resumidamente, a situação de cada uma das vinte metas elencadas no Plano, com base nos dados oficiais mais recentes, além de projetar a evolução dos indicadores tendo como referência o progresso experimentado no decênio 2004-2014.
10. O relatório também ressalta algumas estratégias do Plano Nacional de Educação que, na ótica do controle, são especialmente relevantes para o alcance das metas, ou para as quais foram constatados riscos ou retrocessos, ou, ainda, aquelas em que se visualiza a possibilidade de atuação do governo federal e, portanto, de intervenção da Corte. São apresentados, também, os principais trabalhos realizados pelo Tribunal atinentes às metas do PNE.

11. Inicialmente, porém, este relatório discorre sobre o quadro de implementação dos compromissos que, embora não constem do anexo à Lei 13.005/2014, estão presentes no corpo (artigos) do diploma legal e, por isso, devem ser efetivados.

12. Por fim, o relatório tece algumas conclusões acerca do andamento do Plano Nacional de Educação, a partir dos resultados alcançados e das análises empreendidas.

13. Importa dizer que este relatório não pretende ser exaustivo em suas análises, tendo o texto primado pela objetividade e concisão. Busca-se, precipuamente, à luz dos deveres de transparência e *accountability*, demonstrar o empenho do Tribunal em acompanhar o PNE, por meio de suas ações de fiscalização. A íntegra das fiscalizações mencionadas nos próximos capítulos pode ser encontrada nos relatórios dos respectivos trabalhos e nos correspondentes acórdãos prolatados pelo TCU.

NOTA METODOLÓGICA

14. Conforme mencionado no item 10, o relatório traz projeções para os indicadores de determinadas metas. As projeções foram feitas por meio de regressão linear, tomando como referência os índices mensurados nos anos anteriores ao da projeção, desde 2004.

15. Assim, no caso de uma projeção para o ano de 2015, foram levados em consideração os índices de 2004 a 2014; no caso de uma projeção para 2016, os índices de 2004 a 2015, etc. Portanto, algumas projeções se basearam não somente na série histórica de 2004 a 2014, disponível à época da elaboração deste relatório, mas também em índices eles mesmos projetados.

16. No tocante aos indicadores aferidos com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), a qual não foi realizada em 2010, optou-se por não se fazer a estimativa dos índices desse ano, de modo que o exercício de 2010 foi desconsiderado dos cálculos das projeções.

17. Deve-se frisar que as projeções não se prestam a manifestações taxativas, uma vez que não se baseiam em estudos demográficos apropriados. Não sendo possível afirmar que a evolução vivenciada no período 2004-2014 continuará nos próximos anos, os índices projetados servem tão somente para sinalizar riscos potenciais ao alcance das metas.

DISPOSITIVOS DA LEI 13.005/2014

18. O anexo à Lei 13.005/2014 elenca vinte metas e 254 estratégias para a educação nacional, a serem cumpridas até 26 de junho de 2024 (fim da vigência do atual PNE), ou em prazo inferior, caso assim esteja estipulado na meta ou estratégia pertinente.

19. Todavia, esses não são os únicos compromissos assumidos pelos entes federados com a aprovação do Plano Nacional de Educação. O próprio corpo da Lei prevê, em seus artigos, a adoção de medidas específicas, algumas com prazo determinado para implementação. Em geral, tais medidas estão relacionadas à boa governança do Plano, estabelecendo, por exemplo, mecanismos de negociação federativa, de monitoramento das metas, etc.

20. A seguir são apresentados os dispositivos da Lei 13.005/2014 com prazo vencido ou sem data de implementação definida, bem como a situação de atendimento desses dispositivos.

I. PESQUISAS ESTATÍSTICAS SOBRE A POPULAÇÃO COM DEFICIÊNCIA

21. **Dispositivo:** 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. 4º, parágrafo único).

22. **Prazo/periodicidade:** não há, mas entende-se que a atribuição deve ser efetivada até o fim da vigência do Plano.
23. **Situação:** não implementado.
24. Segundo o caput do art. 4º, as metas do Plano Nacional de Educação têm como referência a Pnad, o censo demográfico e os censos nacionais da educação básica e da educação superior.
25. Examinando os formulários empregados na Pnad e nos censos educacionais entre 2014 e 2017, constata-se que não houve alterações no tocante às informações coletadas sobre pessoas com deficiência.

II. MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO DO PNE

26. **Dispositivo:** a execução do PNE e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas, realizados pelo Ministério da Educação, pela Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, pelo Conselho Nacional de Educação e pelo Fórum Nacional de Educação, com a divulgação dos resultados do monitoramento e das avaliações nos respectivos sítios institucionais da internet (art. 5º, caput e incisos, c/c § 1º, I).
27. **Prazo/periodicidade:** não há, mas, uma vez que o monitoramento deve ser contínuo e as avaliações, periódicas, reputa-se que tais atividades devem se iniciar durante a vigência do PNE.
28. **Situação:** parcialmente implementado.
29. O Ministério da Educação (MEC) mantém sítio sobre o Plano (PNE em Movimento – pne.mec.gov.br), com seção específica denominada “Monitorando e Avaliando”.
30. Por sua vez, a Comissão de Educação da Câmara dos Deputados instituiu subcomissão específica para acompanhar o processo de implementação do PNE. As atividades desenvolvidas pela subcomissão podem ser consultadas em seu sítio eletrônico.
31. Já a Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, embora não tenha criado grupo de trabalho específico para monitorar o Plano, aprovou em setembro de 2017 o Projeto de Lei 746/2015, que obriga o Poder Executivo Federal a enviar ao Congresso, a cada dois anos, relatório contendo avaliação acerca da possibilidade de cumprimento das metas do PNE, indicando as correções necessárias para o seu alcance e a execução física e financeira dos programas e ações orçamentárias relacionados.
32. Não foi identificado processo específico de monitoramento e avaliação em prática pelo Conselho Nacional de Educação (CNE). Contudo, por ser órgão consultivo e de assessoramento em matéria educacional, as decisões do Conselho – proferidas em pareceres e resoluções – muitas vezes discorrem sobre temas tratados no Plano.
33. Por fim, o monitoramento e a avaliação a cargo do Fórum Nacional de Educação estão planejados para serem feitos no âmbito da terceira Conferência Nacional de Educação (Conae), convocada para 2018. Além dessas atividades, a III Conae tem como objetivo a proposição de políticas que assegurem a efetivação das estratégias do PNE.

III. PUBLICAÇÃO PELO INEP DE ESTUDO COM A EVOLUÇÃO DAS METAS DO PNE

34. **Dispositivo:** a cada dois anos, ao longo do período de vigência deste PNE, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira publicará estudos para aferir a evolução no cumprimento das metas do PNE, com informações organizadas por ente federado e

consolidadas em âmbito nacional, tendo como referência a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, o censo demográfico e os censos nacionais da educação básica e da educação superior, sem prejuízo de outras fontes e informações relevantes (art. 5º, § 2º, c/c art. 4º, caput).

35. **Prazo/periodicidade:** bienal.

36. **Situação:** implementado.

37. Em 2016, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) divulgou o “Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE: Biênio 2014-2016”. O documento disponibiliza, para cada uma das vinte metas, informações descritivas das séries históricas e análises acerca das tendências apresentadas pelos indicadores.

IV. INSTÂNCIA PERMANENTE DE NEGOCIAÇÃO E COOPERAÇÃO FEDERATIVA

38. **Dispositivo:** será criada uma instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios (art. 7º, § 5º).

39. **Prazo/periodicidade:** não há.

40. **Situação:** implementado, mas não em efetivo funcionamento.

41. A instância foi criada pelo Ministério da Educação por meio da Portaria – MEC 619/2015, alterada pela Portaria – MEC 1.547/2016. Em que pese o art. 1º, parágrafo único, das portarias estabelecer que a instância deve se reunir pelo menos duas vezes por ano, visando à negociação dos assuntos previstos na Lei 13.005/2014, não há informações de que os membros da instância tenham, de fato, se reunido.

42. Na medida em que a implementação de muitas estratégias do PNE depende da colaboração entre os entes federados, reputa-se que a instância deve ser efetivada o mais rápido possível.

V. ELABORAÇÃO DOS PLANOS SUBNACIONAIS DE EDUCAÇÃO EM CONSONÂNCIA COM O PNE

43. **Dispositivo:** 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 (art. 8º, caput).

44. **Prazo/periodicidade:** 26 de junho de 2015.

45. **Situação:** parcialmente implementado.

46. Até o momento, 24 estados, o Distrito Federal e 5.555 dos 5.570 municípios brasileiros elaboraram e sancionaram em lei seus respectivos planos de educação. Dos estados brasileiros, faltam o Rio de Janeiro, onde o plano ainda se encontra como documento-base, e Minas Gerais, onde o projeto de lei está em tramitação na Assembleia Legislativa.

47. O MEC fornece assistência técnica aos entes federados para a elaboração, o monitoramento e a avaliação de seus planos educacionais. Todavia, quanto à adequação deles ao Plano Nacional, auditoria recente do TCU identificou que muitos municípios não incorporaram, em seus planos, compromissos de sua responsabilidade elencados no PNE (TC 025.153/2016-1, Acórdão 2775/2017-TCU-Plenário). Conquanto a auditoria tenha se limitado a avaliar compromissos relacionados à educação infantil (Meta 1), é razoável supor que problemas de alinhamento entre os planos de educação ocorram também nas demais metas.

VI. NORMATIZAÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA

48. **Dispositivo:** 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. 9º).

49. **Prazo/periodicidade:** 26 de junho de 2016.

50. **Situação:** não há informações suficientes para aferir o cumprimento do dispositivo.

51. A primeira dificuldade de aferição reside na falta de consenso acerca do conceito de “gestão democrática”. Também não há levantamento de quais entes federados disciplinaram a questão em lei específica.

52. Deve-se assinalar ainda que, embora a Meta 19 do PNE discorra sobre a gestão democrática e sua estratégia 19.1 preconize a priorização das transferências voluntárias da União aos entes que tenham regulamentado a matéria, o Inep não identificou base de dados que permitisse discriminar os entes que atendiam a esse quesito (“Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024: Linha de Base”, p. 313-334).

VII. COMPATIBILIZAÇÃO DO PPA, DA LDO E DOS ORÇAMENTOS ANUAIS AO PNE

53. **Dispositivo:** 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. 10º).

54. **Prazo/periodicidade:** anual.

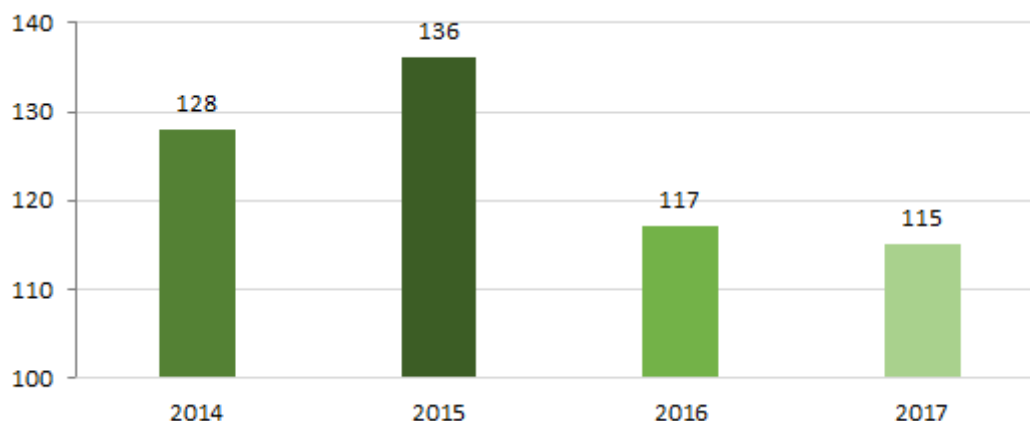
55. **Situação:** não há informações suficientes para aferir o cumprimento do dispositivo.

56. No âmbito da União, o Plano Plurianual (PPA) 2016-2019, instituído pela Lei 13.249/2016, faz diversas referências ao PNE, sobretudo nos objetivos e metas do Programa Temático 2080 – Educação de Qualidade para Todos. Em que pese a existência dessas referências, não foi possível avaliar o grau de compatibilização entre os dois instrumentos, dada a complexidade da análise e o amplo escopo deste relatório.

57. Quanto à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para o exercício de 2018 (Lei 13.473/2017), foi vetado de sua redação final dispositivo que incluía as metas do PNE entre as prioridades da administração pública federal para o referido ano. Veto semelhante ocorreu com a LDO para 2017 (Lei 13.408/2016), da qual se suprimiu artigo que dispunha que a alocação de recursos na área de educação teria como objetivo o cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação.

58. No que diz respeito aos orçamentos anuais, constata-se que, em termos reais, a dotação consignada à educação diminuiu entre 2015 e 2017 (Gráfico 1).

Gráfico 1 – Dotação autorizada da União para a função Educação (2014-2017), em bilhões¹



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (Siafi)

¹Valores de 2014, 2015 e 2016 corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

59. Apesar da diminuição dos créditos orçamentários destinados à função Educação, não é possível assegurar, com base nesse fato, que os recursos alocados são insuficientes para viabilizar a execução do PNE: primeiro, porque sua implementação não compete unicamente à União; segundo, porque não há consenso sobre o montante de recursos necessário para a concretização do Plano.

60. Em que pese a dificuldade de se firmar entendimento a respeito da adequação do PPA e dos orçamentos federais em relação ao PNE, a ausência de menção ao Plano na LDO indica que a compatibilização dos instrumentos de planejamento não foi implementada a contento.

VIII. IMPLANTAÇÃO DO SINAEB

61. **Dispositivo:** 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, produzindo, no máximo a cada 2 anos, indicadores de rendimento escolar e indicadores de avaliação institucional (art. 11, caput, § 1º, I e II).

62. **Prazo/periodicidade:** bienal.

63. **Situação:** não implementado.

64. Tendo por objetivo assegurar o processo nacional de avaliação da educação básica em todas as etapas e modalidades, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb) foi instituído por meio da Portaria – MEC 369/2016.

65. Posteriormente, o Sistema foi revogado pela Portaria – MEC 981/2016, em razão de a Base Nacional Comum Curricular, que serve de referência para as avaliações, estar pendente de aprovação pelo Conselho Nacional de Educação à época da publicação dos normativos (a Base foi aprovada pelo CNE em dezembro de 2017 e homologada pelo Ministro da Educação no mesmo mês).

66. A análise das responsabilidades pela não implementação do Sinaeb é objeto de exame específico do TCU nos autos do TC-023.721/2016-2, por força do Acórdão 1897/2017-TCU-Plenário.

IX. IMPLANTAÇÃO DO SNE

67. **Dispositivo:** o poder público deverá instituir, em lei específica, contados 2 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. 13).
68. **Prazo/periodicidade:** 26 de junho de 2016.
69. **Situação:** não implementado.
70. Tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei Complementar (PLP) 413/2014, que visa instituir o Sistema Nacional de Educação (SNE) e regulamentar o art. 23, parágrafo único, da Constituição Federal, fixando normas de cooperação entre os entes federados na área de educação. Recentemente, foi apensado ao projeto o PLP 448/2017, com o mesmo objetivo.
71. Cabe aqui o mesmo comentário feito no tópico sobre a instância de negociação federativa: como a efetivação e boa governança do PNE dependem de ações coordenadas e da colaboração entre os entes federados, a implantação do SNE possui caráter prioritário.

META 1 – EDUCAÇÃO INFANTIL

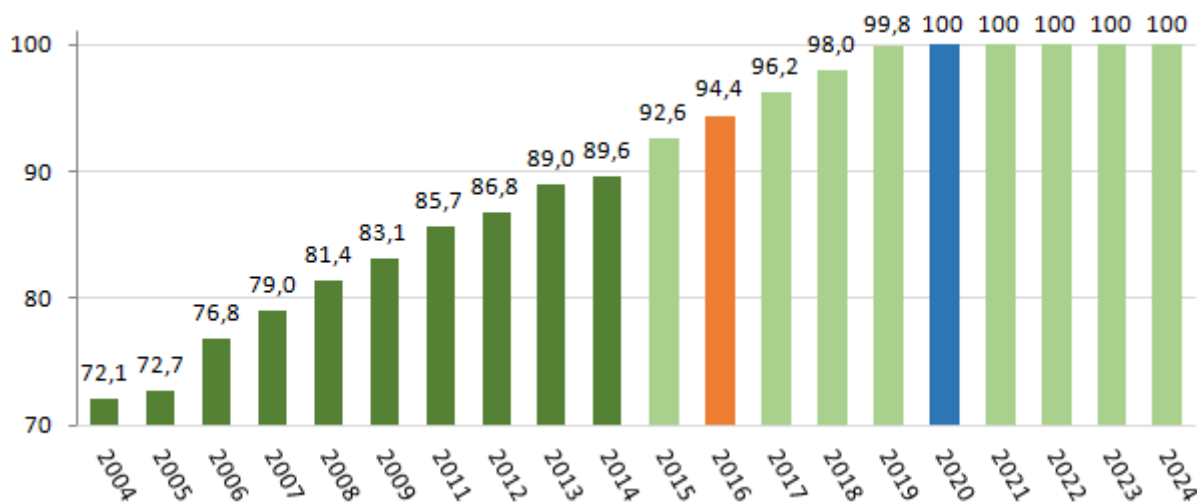
72. **Descrição da meta:** universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até três anos até o final da vigência deste PNE.
73. A educação infantil é a primeira etapa da educação básica, compreendendo o atendimento em creches para as crianças de até três anos, e em pré-escolas para as crianças de quatro a cinco. A partir de 2016, a oferta de educação infantil pública e gratuita passou a ser obrigatória para a faixa etária de quatro a cinco anos, exigindo do Estado e da família o compromisso pela universalização da pré-escola (art. 6º da Emenda Constitucional 59/2009 c/c art. 208, I, da Constituição Federal).
74. Estudos indicam que os primeiros anos de vida são cruciais para o desenvolvimento das capacidades cognitivas e sociais da pessoa. A análise de programas educacionais em diferentes faixas etárias demonstrou que a taxa de retorno dos investimentos é maior quanto mais cedo se dá a intervenção. Nesse sentido, a educação infantil vem ganhando destaque na formulação das agendas e políticas públicas de ensino.
75. Ciente dessa importância, o PNE estabelece, em sua Meta 1, dois objetivos para a educação infantil: até 2016, universalizar a pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade e, até 2024, garantir o atendimento em creches para, pelo menos, 50% das crianças de zero a três anos.
76. No que se refere à divisão de responsabilidades, compete aos municípios a oferta da educação infantil, e à União a prestação de assistência técnica e financeira (art. 211, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal, c/c art. 9º, III, e art. 11, V, da Lei 9.394/1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB).

Evolução e projeção da meta

77. O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) adota dois indicadores para aferição da Meta 1: taxa de atendimento escolar da população de quatro a cinco anos de idade, e taxa de atendimento escolar da população de zero a três anos de idade. O cálculo dos indicadores é feito com base nos microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de

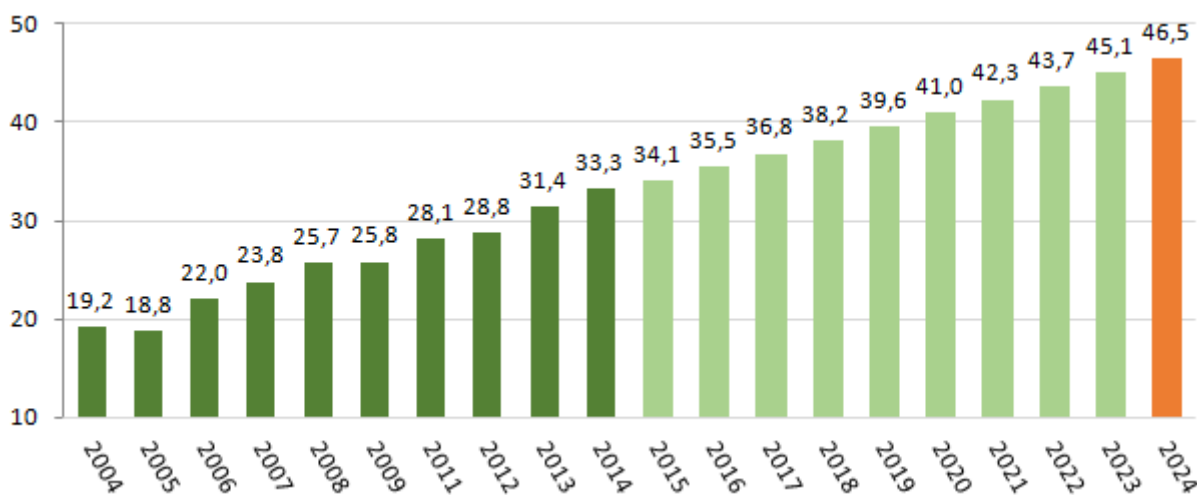
Domicílios. Os gráficos a seguir exibem os índices apurados entre 2004 e 2014 e as projeções para o período 2015-2024.

Gráfico 1.1 – Percentual da população de quatro a cinco anos que frequenta a escola ou creche



Fonte: Inep (2004 a 2014); projeção para 2015-2024.

Gráfico 1.2 – Percentual da população de zero a três anos que frequenta a escola ou creche



Fonte: Inep (2004 a 2014); projeção para 2015-2024.

78. As projeções indicam que a universalização da pré-escola pode ser alcançada, embora intempestivamente. Já no tocante à ampliação do acesso à creche, os números sinalizam que há possibilidade de a Meta ser descumprida.

79. Ressalte-se que, apesar de a taxa de atendimento da população de quatro a cinco anos ter avançado no decênio 2004-2014, subindo de 72,1% para 89,6%, o número de matrículas do segmento manteve-se praticamente estável no período, em torno de 4,8 milhões. A melhora da taxa resulta, em parte, da diminuição da população total na faixa etária considerada (“Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE: Biênio 2014-2016”, p. 29 e 33).

80. Esses fatos apontam para a necessidade de maior esforço dos entes federados em prol da universalização da pré-escola.

Estratégias em destaque

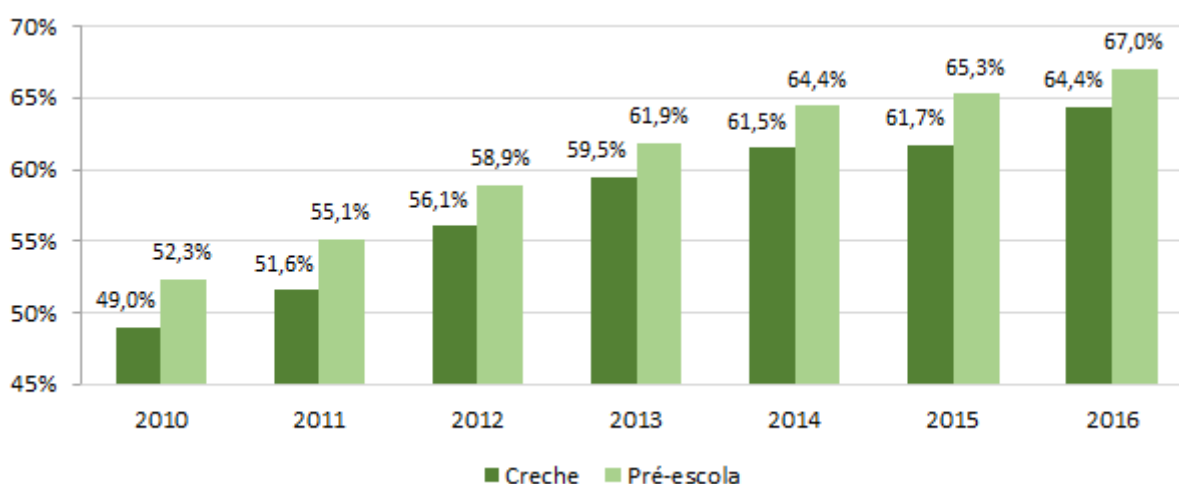
81. O PNE elenca dezessete estratégias para a Meta 1. Entre elas, é possível discernir uma série de atividades que, embora não estejam ordenadas deste modo na lei, seguem uma sequência lógica rumo ao alcance da Meta. Essas atividades passam pelo planejamento da oferta (estratégias 1.3 e 1.16), pela definição de metas de expansão da rede de ensino (1.1), pela construção e aparelhagem de unidades escolares (1.5), pela formação de profissionais da educação infantil (1.8) e pela efetivação de medidas para redução das desigualdades de acesso (1.2 e 1.15).

82. No tocante ao planejamento e expansão da oferta, é possível estimar, com base em projeção populacional feita pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a necessidade de abertura, até 2024, de cerca de 1,9 milhão de vagas na educação infantil. Esse número equivale à construção de aproximadamente 28 mil unidades escolares, tendo como referência a média de matrículas por escola na educação infantil verificada em 2015.

83. Sobre a necessidade de ampliação de vagas, destaca-se a importância do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), aludido na estratégia 1.5. Trata-se de ação federal destinada à construção de creches e pré-escolas e à aquisição de equipamentos e mobiliários para a educação infantil. No entanto, os resultados obtidos pelo programa estão muito aquém das necessidades impostas pelo PNE: segundo consulta ao Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do MEC (Simec), realizada em março de 2017, foram concluídas, entre 2007 e 2016, somente 3.476 obras do Proinfância.

84. O governo federal também possui programas específicos para a formação e capacitação de profissionais da educação infantil (estratégia 1.8). São os casos do Programa de Apoio à Formação Continuada de Profissionais da Educação Infantil e o Proinfantil. Todavia, essas ações não são direcionadas à formação inicial em nível superior, sendo pouco provável que tenham contribuído significativamente para o aumento do percentual de docentes da educação infantil com graduação (Gráfico 1.3).

Gráfico 1.3 – Percentual de docentes com graduação, por etapa da educação infantil

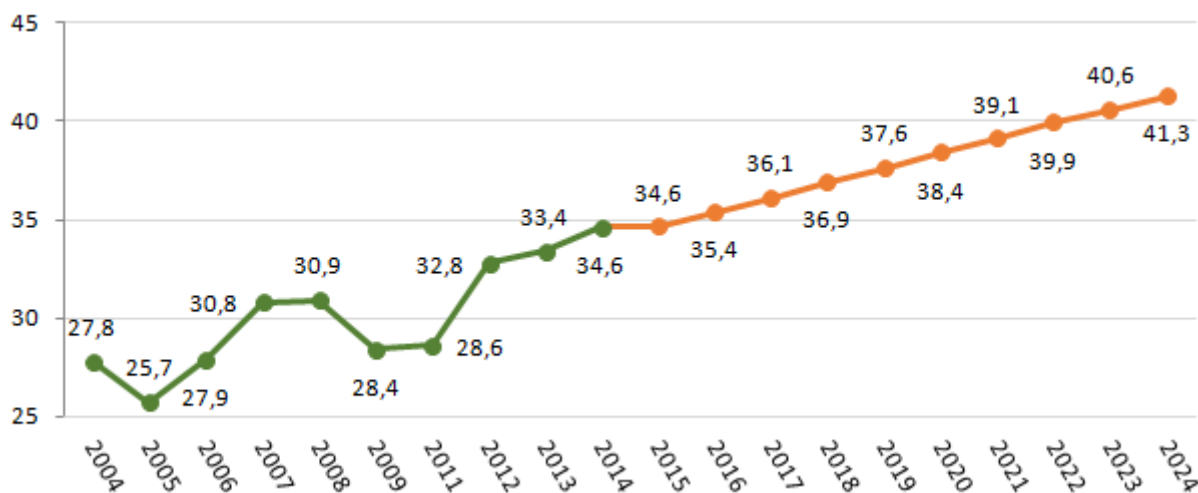


Fonte: Censo Escolar da Educação Básica – 2010 a 2016.

85. Por fim, quanto à redução das desigualdades educacionais, chama a atenção o aumento da desigualdade no acesso à educação infantil entre as crianças de zero a três anos oriundas das famílias 20% mais ricas e as das 20% mais pobres, em oposição ao que preceitua a estratégia 1.2: até 2024, reduzir para menos de 10% a diferença de acesso entre esses dois estratos populacionais.

O Gráfico 1.4 evidencia o agravamento do problema entre 2004 e 2014 e projeta seu possível avanço até 2024.

Gráfico 1.4 – Disparidade de acesso à educação infantil entre as crianças de zero a três anos 20% mais ricas e 20% mais pobres



Fonte: Inep (2004 a 2014); projeção para 2015-2024.

86. O cenário alerta para a urgência de os entes federados adotarem mecanismos de equalização do acesso à creche, a exemplo da promoção da busca ativa (estratégia 1.15), que consiste em identificar crianças e adolescentes fora da rede de ensino, matriculá-las e assegurar sua frequência escolar. Em regra, o público procurado e beneficiado pela busca ativa encontra-se em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

87. No âmbito federal, há previsão de que o recém-lançado Programa Criança Feliz se preste à identificação de crianças carentes fora da escola, com encaminhamento posterior à rede de ensino para efetivação da matrícula (para mais informações, consultar TC 025.153/2016-1).

Acompanhamento pelo TCU

88. Recentemente, o Tribunal realizou auditoria com o objetivo de avaliar as medidas adotadas pelo governo federal e pelos municípios para dar concretude a sete estratégias da Meta 1, bem como as ações empregadas pelos entes federados para promover a entrada em funcionamento das creches e pré-escolas construídas com recursos do Proinfância (TC 025.153/2016-1; Acórdão 2775/2017-TCU-Plenário). Participaram do trabalho dezoito secretarias do TCU. Entre os achados da auditoria, destacam-se:

- ausência de definição de responsáveis pelas estratégias da Meta 1 do PNE;
- não realização de levantamento da demanda por educação infantil, como forma de planejar a expansão da oferta;
- ausência de publicação das listas de espera por vagas na rede pública de educação infantil;
- ausência de definição de metas de expansão da rede pública de educação infantil;
- não realização da busca ativa, como meio de identificar e matricular crianças fora da escola;
- ausência de mecanismos para priorização das crianças mais pobres no acesso às creches, a fim de reduzir as desigualdades educacionais;
- ausência de acompanhamento da frequência escolar das crianças de quatro a cinco anos beneficiárias do Programa Bolsa Família;

h) existência de escolas do Proinfância concluídas, mas que não entraram em funcionamento; e

i) intempestividade na concessão do apoio financeiro aos municípios para a manutenção inicial das escolas do Proinfância.

89. Além dessa auditoria, foram realizadas duas fiscalizações no Proinfância (estratégia 1.5). A primeira delas (TC 020.299/2016-8) buscou avaliar a regularidade da execução de obras do programa no estado do Rio Grande do Sul, face a problemas previamente identificados, como atrasos e paralisações. Foi constatado que muitas obras haviam sido abandonadas pela empresa construtora, resultando em deterioração das estruturas já executadas. Também foram evidenciadas diversas falhas construtivas nos projetos fiscalizados.

90. O segundo trabalho (TC 029.802/2016-4), ainda em andamento, tem como objetivo monitorar deliberações passadas do Tribunal acerca do Programa, proferidas nos Acórdãos 2600/2013, 2242/2014, 2580/2014, 3469/2014 e 608/2015, todos do Plenário do TCU. Entre os achados, ressaltam-se o baixo percentual de conclusão das obras executadas por meio de metodologias construtivas inovadoras, providências de ressarcimento ao erário insuficientes frente ao volume de prestações de contas não apresentadas, e desatualização e inconsistências nos dados das obras registrados no Simec, utilizado para acompanhar o Proinfância.

91. O Tribunal também se reuniu com o Inep para verificar o andamento da implantação da Avaliação Nacional da Educação Infantil, tratada na estratégia 1.6. Com prazo de efetivação expirado em 2016, a previsão atual é de que a coleta de dados da primeira avaliação seja feita em 2019, com divulgação dos resultados em 2020. O adiamento decorre, segundo o Inep, do atraso na aprovação da Base Nacional Comum Curricular.

92. Por fim, está previsto o monitoramento do Acórdão 2515/2014-TCU-Plenário (TC 011.441/2012-7), referente a auditoria operacional no Proinfância realizada em 2013. A auditoria avaliou a adequação e a eficiência da utilização da capacidade instalada das unidades do Programa.

META 2 – ENSINO FUNDAMENTAL

93. **Descrição da meta:** universalizar o ensino fundamental de nove anos para toda a população de seis a quatorze anos e garantir que pelo menos 95% dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE.

94. A obrigatoriedade do ensino fundamental é prevista constitucionalmente desde 1934, mas somente com a promulgação da atual Carta Magna, em 1988, passou a ser dever do Estado a garantia de sua oferta (art. 208, I). Mais recentemente, a Lei 11.274/2006 expandiu de oito para nove anos a duração do ensino fundamental, ampliando, consequentemente, o período de escolaridade obrigatória.

95. Em razão de o Estado ser responsável pela universalização do ensino fundamental há aproximadamente trinta anos, dos três níveis de ensino que compõem a educação básica, este é o que apresenta a maior taxa de cobertura. Em sua maioria, as crianças que ainda se encontram fora do ensino fundamental vivem em situação de grande vulnerabilidade socioeconômica, exigindo do poder público grandes esforços para sua inserção escolar.

96. Além dessa dificuldade, os principais desafios do ensino fundamental estão relacionados à qualidade da oferta, ao alinhamento idade-série dos estudantes e ao combate à evasão e ao abandono, sobretudo nos anos finais. Com efeito, as últimas séries do ensino fundamental apresentam índices de desempenho, repetência, evasão e abandono próximos ao do ensino médio. Sobre esse fato, deve-se ter em mente que os anos iniciais do ensino fundamental se

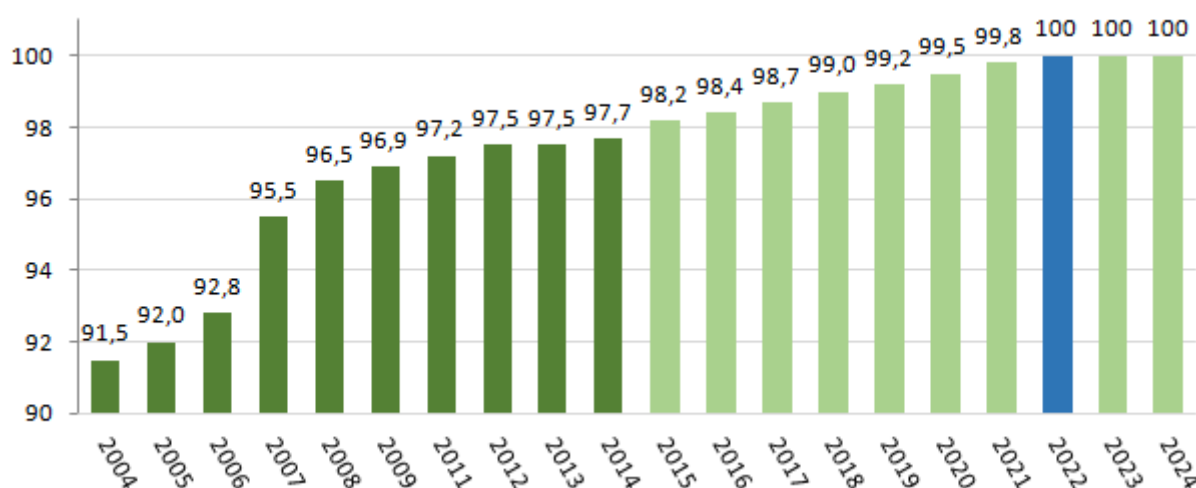
assemelham pedagógica e estruturalmente à educação infantil, ao passo que os anos finais apresentam um modelo mais parecido com o do ensino médio. Garantir que a transição entre os dois modelos assegure a qualidade do processo de ensino-aprendizagem e a continuidade dos estudos é vital não apenas para a melhoria do ensino fundamental, como também para a do ensino médio.

97. À luz dessa necessidade, a Meta 2 do Plano Nacional de Educação propõe não apenas a universalização do ensino fundamental de nove anos, mas também que esse nível de ensino seja concluído na idade adequada.

Evolução e projeção da meta

98. O Inep adota dois indicadores para aferir a Meta 2, ambos calculados com base na Pnad. O primeiro deles mede a taxa de acesso à escola da população de seis a catorze anos. O Gráfico 2.1 mostra que a universalização do ensino fundamental está relativamente próxima de ser alcançada.

Gráfico 2.1 – Percentual da população de seis a catorze anos que frequenta ou que já concluiu o ensino fundamental¹



Fonte: Inep (2004 a 2014); projeção para 2015-2024.

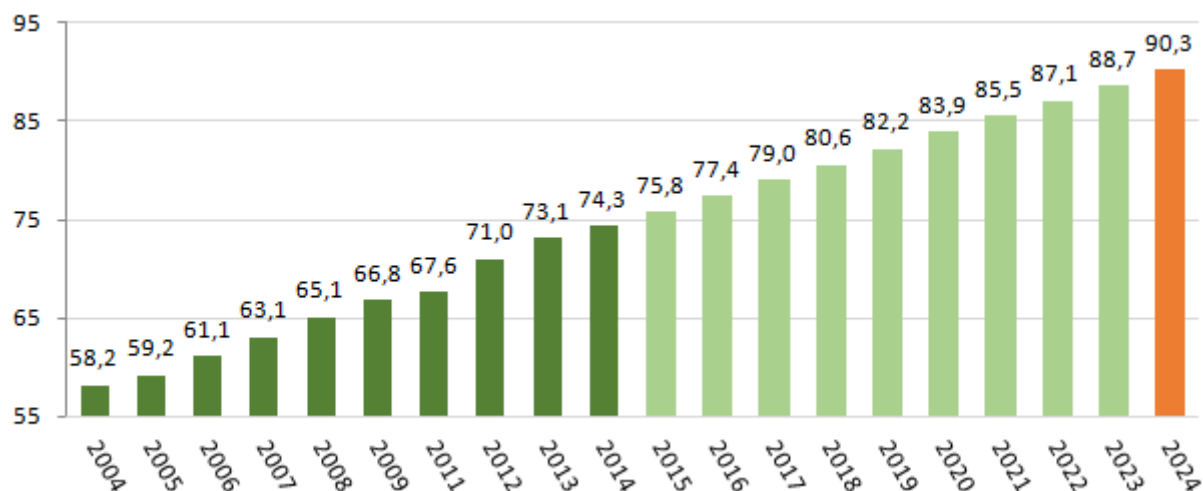
¹Para expurgar da projeção o efeito do salto verificado entre 2006 e 2007, o cálculo da projeção desconsiderou o período 2004-2006.

99. O segundo indicador empregado pelo Inep evidencia o percentual de jovens de dezesseis anos com pelo menos o ensino fundamental concluído. Aqui, cabe uma observação quanto à idade de conclusão considerada “recomendada”, uma vez que, se o ingresso no ensino fundamental ocorre aos seis anos de idade e a duração do nível é de nove anos, então os alunos da última série deveriam ter catorze, e não dezesseis anos.

100. Ocorre que a Resolução – CNE/CEB 6/2010 estabelece que, para o ingresso no primeiro ano do ensino fundamental, a criança deve ter a idade de seis anos completos até o dia 31 de março do ano em que se der a matrícula. Com isso, as crianças que completam seis anos após essa data entram no fundamental aos sete, concluindo a etapa aos quinze. Mas, como a data de referência da Pnad anual é setembro, poderia ocorrer de um aluno aniversariante em, por exemplo, 1º de abril, ingressar no ensino fundamental aos sete e, quando na última série, estar com dezesseis anos no momento de realização da Pnad. Portanto, ao considerar a idade de dezesseis anos, o Inep evita subdimensionar os concluintes em idade adequada.

101. O Gráfico 2.2 mostra que, entre 2004 e 2014, houve aumento de 27,7% no percentual de estudantes que concluíram o ensino fundamental até os dezesseis anos. Contudo, as projeções sinalizam que o índice de conclusão na idade recomendada pode não chegar à meta de 95% até 2024.

Gráfico 2.2 – Percentual da população de dezesseis anos com pelo menos o ensino fundamental concluído



Fonte: Inep (2004 a 2014); projeção para 2015-2024.

Estratégias em destaque

102. Conforme mencionado, os principais desafios do ensino fundamental consistem na inclusão de segmentos populacionais vulneráveis e no acompanhamento dos estudantes, assegurando sua permanência e a adequação idade-série. A partir dessa lógica, entre as treze estratégias da Meta 2, destacam-se o atendimento a comunidades indígenas, quilombolas, do campo e itinerantes (estratégias 2.10 e 2.11), a busca ativa (estratégia 2.5) e o monitoramento do acesso e da permanência dos estudantes (estratégia 2.4).

103. A estratégia 2.10 visa expandir a oferta do ensino fundamental para as populações do campo, indígenas e quilombolas nas próprias comunidades. A princípio, não foram identificadas iniciativas federais voltadas especificamente para esse objetivo. Vale assinalar, no entanto, que o cumprimento dessa estratégia requer a melhoria da infraestrutura local, a formação de força de trabalho para atuação nas comunidades e a utilização de estratégias de ensino que lidem com a heterogeneidade de idades, séries e ritmos de aprendizagem (as turmas nessas localidades costumam ser multisseriadas).

104. No que tange ao desenvolvimento de formas alternativas de oferta do ensino fundamental para atendimento da população itinerante (estratégia 2.11), em maio de 2012, o MEC homologou o Parecer – CNE/CEB 14/2011, que estabelece diretrizes para o atendimento escolar de crianças em situação de itinerância. O Parecer afirma que é obrigação do poder público assegurar ao aluno itinerante a matrícula na educação básica, com permanência e conclusão dos estudos, e proteção contra qualquer forma de discriminação. Ao Ministério da Educação é orientada a criação de programas especiais destinados à escolarização e à profissionalização da população itinerante, bem como o levantamento e a análise de dados relativos a esses estudantes.

105. Sobre a busca ativa de crianças e adolescentes fora da escola (estratégia 2.5), importa mencionar a existência do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), desenvolvido pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). O Programa objetiva retirar crianças e adolescentes menores de dezesseis anos do trabalho precoce, exceto na condição de aprendiz, a partir dos catorze anos. O Peti, além de garantir a transferência direta de renda às famílias, exige a frequência escolar das crianças e adolescentes identificadas pelo Programa, além de oferecer a inclusão deles em serviços de orientação e acompanhamento.

106. Outra atividade a cargo do MDS, dessa vez em parceria com o MEC, é o acompanhamento da frequência escolar dos beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF), tal como preconizado na estratégia 2.4. A fim de receber a prestação pecuniária, as famílias elegíveis devem cumprir certas condicionalidades, entre as quais a efetivação da matrícula e da frequência escolar mínima de 85% para as crianças e adolescentes da família que tiverem entre seis e quinze anos de idade. Para o acompanhamento da frequência, o Ministério do Desenvolvimento Social encaminha ao MEC a relação do público beneficiado pelo PBF. Por sua vez, o Ministério da Educação alimenta o sistema de acompanhamento (chamado Sistema Presença) com essas informações, e as escolas das diversas redes de ensino se encarregam de apurar e registrar os dados da frequência escolar dos beneficiários.

107. Segundo dados da Matriz de Informações Sociais do MDS para o mês de novembro de 2017, dos 11.709.494 de crianças e adolescentes entre seis e quinze anos de idade beneficiados pelo Bolsa Família, 11.113.625 tiveram suas frequências monitoradas, sendo que, destes, 96,0% (10.666.876) possuíam frequência acima da exigida.

Acompanhamento pelo TCU

108. Em 2015, o TCU realizou auditoria operacional em parceria com dezenove Tribunais de Conta dos Estados a fim de avaliar a qualidade da infraestrutura das escolas públicas de ensino fundamental (TC 025.384/2015-4, Acórdão 1007/2016-TCU-Plenário). A amostra de escolas visitadas priorizou estabelecimentos com indícios de infraestrutura precária, conforme escala predefinida a partir de dados do Censo da Educação Básica. A auditoria confirmou a existência de falhas infraestruturais graves nas escolas examinadas, sobretudo naquelas de menor porte e localizadas no interior dos estados. Mais da metade das instalações e dos equipamentos escolares inspecionados encontrava-se em situação ruim ou precária no tocante aos aspectos de conforto, segurança, higiene, acessibilidade e adequação.

109. Ante os problemas constatados, o Tribunal encaminhou ao MEC uma série de recomendações atinentes ao aperfeiçoamento das políticas de apoio à infraestrutura e à aparelhagem escolar. Também foi recomendado o estabelecimento de critérios objetivos para o atendimento das solicitações de apoio, de modo a reduzir as desigualdades regionais e entre escolas urbanas, rurais e indígenas.

META 3 – ENSINO MÉDIO

110. **Descrição da meta:** 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 85%.

111. O ensino médio, etapa final da educação básica, tem por finalidade consolidar e aprofundar os conhecimentos adquiridos na etapa educacional anterior, preparar o educando para o trabalho, desenvolver seu pensamento crítico e aprimorá-lo como pessoa humana e cidadão (art. 35, caput c/c I a III, da Lei 9.394/1996 – LDB).

112. A complexidade desses objetivos impõe à aludida etapa educacional uma série de desafios. Visando superar essas dificuldades, o PNE elenca catorze estratégias de atuação específicas para o ensino médio, reunidas na Meta 3.

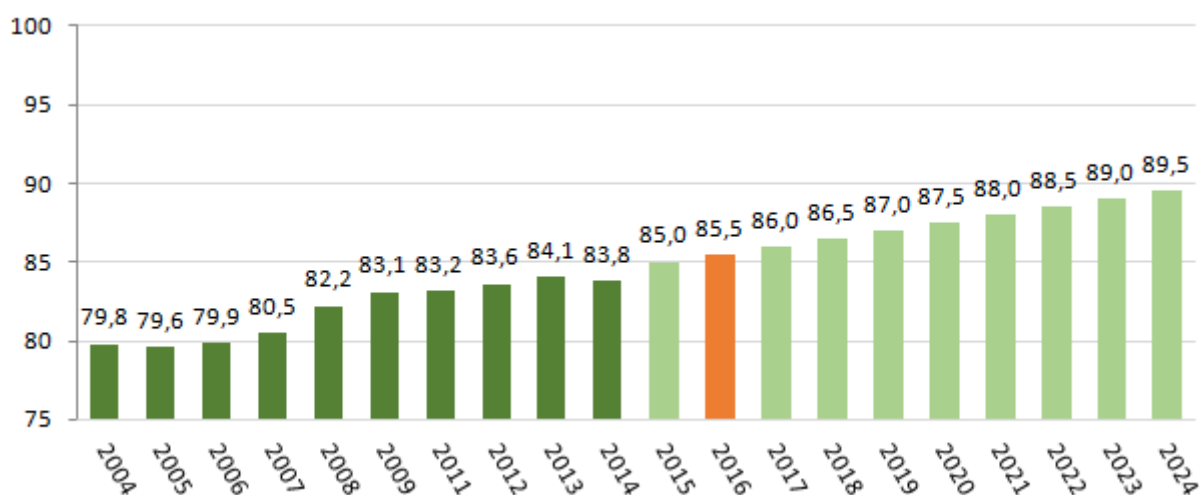
Evolução e projeção da meta

113. Na medida em que a Meta 3 se desdobra em dois compromissos, sua aferição é feita por dois indicadores, ambos calculados a partir da Pnad: percentual da população de quinze a dezessete anos que frequenta a escola ou já concluiu a educação básica, e percentual da população de quinze a dezessete anos que frequenta o ensino médio ou já concluiu a educação básica.

114. Cumpre pontuar que o segundo indicador traduz o conceito de “taxa líquida de matrículas” (ou “taxa de escolarização líquida”), que corresponde à razão entre o número de alunos que cursam determinada etapa de ensino na idade adequada e a população total dessa idade. No caso em tela, é a razão entre o número de matrículas de alunos de quinze a dezessete anos no ensino médio e a população total nessa faixa etária.

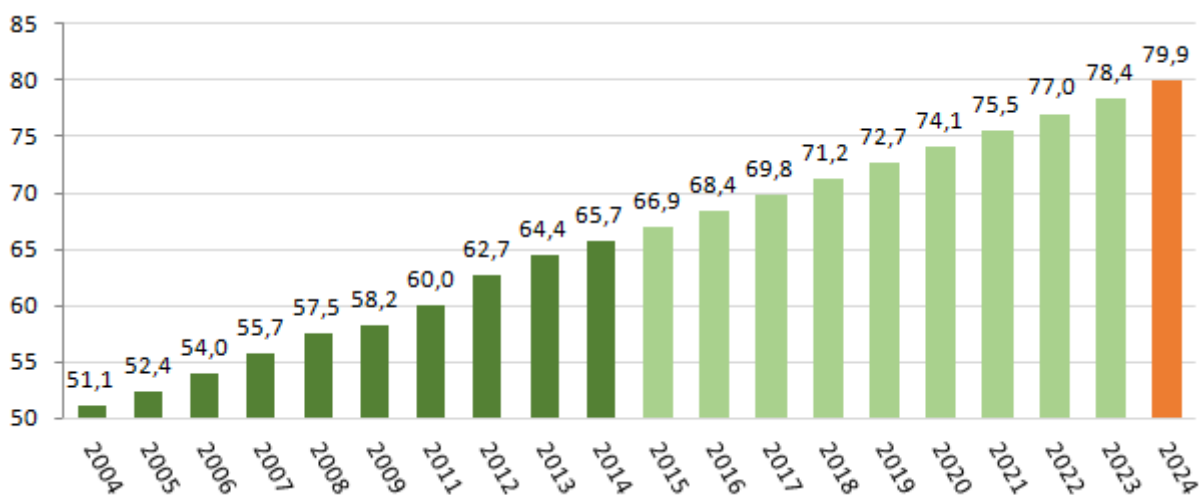
115. Os Gráficos 3.1 e 3.2 apresentam a evolução dos dois indicadores entre 2004 e 2014 e as projeções para o período 2015-2024.

Gráfico 3.1 – Percentual da população de quinze a dezessete anos que frequenta a escola ou já concluiu a educação básica



Fonte: Inep (2004 a 2014); projeção para 2015-2024.

Gráfico 3.2 – Percentual da população de quinze a dezessete anos que frequenta o ensino médio ou já concluiu a educação básica



Fonte: Inep (2004 a 2014); projeção para 2015-2024.

116. As projeções sinalizam que os dois objetivos da Meta 3 podem não ser alcançados até o fim da vigência do atual PNE.

117. É importante destacar que a melhora na taxa de atendimento escolar da população na faixa etária correspondente ao ensino médio (quinze a dezessete anos), vivenciada no decênio 2004-2014, decorreu em parte da diminuição do total de jovens nessa faixa etária: segundo o “Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE: Biênio 2014-2016” (p. 77), o Brasil contava, em

2004, com cerca de 10,8 milhões de jovens entre quinze e dezessete anos. Em 2014, esse número havia caído para 10,2 milhões.

Estratégias em destaque

118. O ensino médio é a etapa da educação básica com maior índice de evasão. De acordo com o Inep, entre 2014 e 2015, 11,2% dos alunos dessa etapa educacional não continuaram os estudos. No primeiro ano do ensino médio, o percentual chega a 12,9%.

119. Aqui, cabe a observação de que os termos evasão e abandono escolar não se confundem. Ocorre abandono escolar quando o aluno deixa de frequentar as aulas durante o ano letivo. Já a evasão se dá quando o educando não efetua a matrícula, no ano seguinte, para dar continuidade aos estudos.

120. Embora as razões para a evasão sejam variadas, algumas merecem destaque. Segundo pesquisa “Motivos da evasão escolar”, da Fundação Getúlio Vargas, as duas maiores causas para o problema são o desinteresse pelo conteúdo ministrado nas aulas (motivo expresso por 40,3% dos evadidos) e a necessidade de trabalhar e gerar renda (justificativa de 27,1% dos evadidos).

121. Esses fatores também são ressaltados no estudo “O que pensam os jovens de baixa renda sobre a escola”, desenvolvido pelo Centro Brasileiro de Análise e Planejamento. O estudo foi realizado com jovens de quinze a dezenove anos que haviam ingressado no ensino médio em algum momento da vida, oriundos de áreas de baixa renda dos municípios de Recife e São Paulo.

122. No tocante às razões para o desinteresse dos alunos, o estudo aponta para a falta de aulas práticas e atividades extracurriculares, para a não utilização de recursos tecnológicos (mesmo quando o equipamento se encontra presente na escola) e para a percepção, manifestada pelos jovens pesquisados, de que as disciplinas ofertadas têm pouca utilidade.

123. Por sua vez, o PNE busca atacar o problema por meio da estratégia 3.1, que trata da institucionalização de programa nacional de renovação do ensino médio, com a finalidade de incentivar práticas pedagógicas interdisciplinares, aliando teoria e prática, e currículos flexíveis e diversificados.

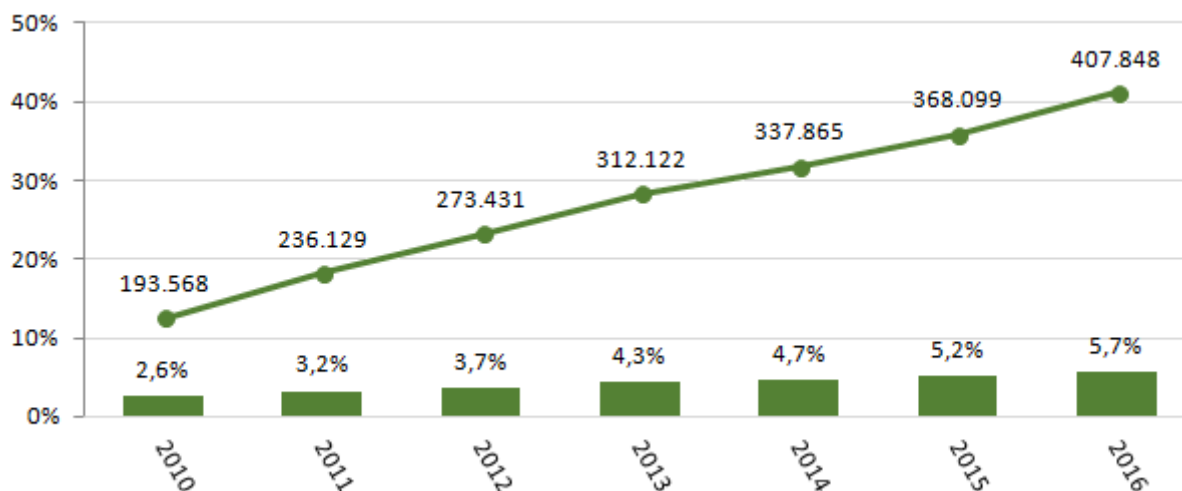
124. Duas iniciativas federais se relacionam com os preceitos da estratégia 3.1. A mais evidente delas é a reforma do ensino médio, promovida pela Lei 13.415/2017. A reforma busca a flexibilização da grade curricular, permitindo ao aluno a escolha de itinerários formativos, entre as quais a formação técnica e profissional.

125. A segunda iniciativa é o Programa Ensino Médio Inovador, cujo objetivo é apoiar os sistemas de ensino estaduais e distrital a desenvolver currículos inovadores para o ensino médio, atendendo às expectativas e necessidades dos estudantes. O Programa é efetivado mediante apoio técnico e repasse de recursos às escolas aderentes (por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola), para a elaboração de suas propostas de redesenho curricular.

126. O desinteresse com o ensino médio (manifestado em queixas sobre a carência de aulas práticas e de utilidade das matérias estudadas) também se relaciona com a segunda causa para a evasão escolar: a necessidade de trabalhar.

127. Nesse sentido, enfatiza-se a estratégia 3.7 do PNE, que preconiza a expansão das matrículas gratuitas de ensino médio integrado à educação profissional. Conforme se observa no Gráfico 3.3, embora nos últimos anos tenha havido aumento significativo da quantidade de matrículas de ensino médio público integrado à educação profissional (crescimento de 111% entre 2010 e 2016), sua participação no total de matrículas do ensino médio público ainda é baixa.

Gráfico 3.3 – Número de matrículas de ensino médio público integrado à educação profissional e sua participação no total de matrículas de ensino médio público



Fonte: Censo Escolar da Educação Básica – 2010 a 2016.

128. O governo federal busca contribuir para alavancar esses números mediante a expansão da oferta de cursos técnicos no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec).

Acompanhamento pelo TCU

129. De 2013 a 2014, o TCU realizou auditoria coordenada no ensino médio, em parceria com 28 tribunais de contas subnacionais, a fim de identificar os principais problemas que afetam a qualidade e a cobertura dessa etapa educacional, bem como avaliar as ações governamentais que procuram eliminar ou mitigar suas causas (TC 007.081/2013–8, Acórdão 618/2014-TCU-Plenário).

130. Entre os achados da auditoria, destacam-se a insuficiência de infraestrutura alocada ao ensino médio e a falta de articulação entre os entes federados para a promoção da oferta, o que dificulta a universalização do atendimento; problemas na formação, capacitação, valorização e alocação dos professores da rede pública; a inexistência de indicador que evidencie o desempenho dos alunos por escola ou município; deficiências no monitoramento e na avaliação das ações voltadas ao ensino médio, desenvolvidas no âmbito do Plano de Ações Articuladas; a falta de confiabilidade das informações referentes a despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino registradas no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope); e a desigualdade ocasionada pela política de transferências voluntárias empreendida pelo MEC.

131. Já em 2016 e 2017, o Tribunal efetuou processo de monitoramento com a finalidade de averiguar a adoção das deliberações proferidas em decorrência da auditoria coordenada, examinando, ainda, aspectos de governança necessários à implementação das estratégias da Meta 3 do PNE relacionadas ao acesso, atendimento, permanência dos jovens na escola e rendimento escolar (estratégias 3.5, 3.7, 3.8, 3.9, 3.11 e 3.13) (TC 023.721/2016–2, Acórdão 1897/2017-TCU-Plenário).

132. No tocante ao cumprimento das deliberações feitas pelo TCU, ressalta-se que ainda não foi implementado o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, que permitiria aferir a qualidade do ensino médio por escola. Constatou-se também que, não obstante os esforços despendidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação para aperfeiçoar o Siope, ainda não é possível atestar que as informações prestadas pelos entes federados refletem os gastos com educação.

133. Quanto à Meta 3 do PNE, o monitoramento alerta para a incompatibilidade da alocação orçamentária dos entes estaduais frente aos compromissos assumidos e para deficiências no acompanhamento local da implementação da Meta e de suas estratégias.

META 4 – EDUCAÇÃO ESPECIAL

134. **Descrição da meta:** 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.

135. Historicamente, a população com necessidades especiais se viu afastada do sistema de ensino. A título de ilustração, em 2007, 79% das crianças e adolescentes de zero a dezoito anos com deficiência beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC) estavam fora da escola.

136. Registre-se que iniciativas intersetoriais e interfederativas ampliaram, nos últimos anos, o acesso escolar da população com deficiência (o percentual de beneficiários do BPC não matriculados caiu para 30% em 2012). Além do enfrentamento da exclusão escolar, os novos paradigmas da educação especial visam integrar os alunos com deficiência ao contexto social mais amplo, por meio da promoção das matrículas em classes comuns (em vez de em classes exclusivas).

137. O Plano Nacional de Educação absorve essas preocupações, estabelecendo, na Meta 4, o objetivo de universalizar o acesso à educação básica para a população de quatro a dezessete anos com necessidades especiais, preferencialmente na rede regular de ensino. Além disso, a Meta visa garantir condições de participação e aprendizagem ao público com deficiência mediante a universalização do atendimento educacional especializado (AEE). O AEE consiste na oferta de serviços educacionais especialmente desenvolvidos para os alunos da educação especial, de forma complementar ou suplementar à escolarização regular.

138. Nesse contexto, a efetivação da Meta 4 passa pela reforma da estrutura física das escolas, a fim de assegurar a acessibilidade dos espaços, e pela implantação de equipamentos voltados para o ensino-aprendizagem do público da educação especial, a exemplo das salas de recursos multifuncionais (SRM). Outro desafio reside na formação e capacitação de profissionais para o atendimento do público em questão.

Evolução e projeção da meta

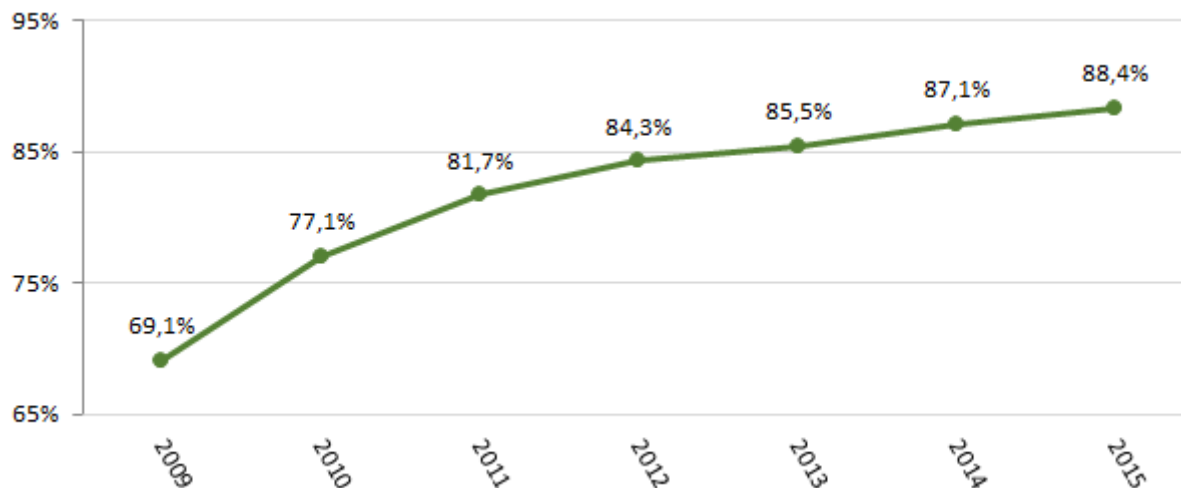
139. O Inep adota dois indicadores para aferir a Meta 4: o percentual da população de quatro a dezessete anos de idade com deficiência que frequenta a escola e o percentual de matrículas de alunos de quatro a dezessete anos de idade com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento (TGD) e altas habilidades ou superdotação que estudam em classes comuns da educação básica.

140. O primeiro indicador utiliza dados do Censo Demográfico do IBGE e, portanto, não possui série histórica que permita projetar sua evolução. De acordo com o Censo realizado em 2010, frequentavam a escola ou creche 82,5% (897.116) das crianças e adolescentes de quatro a dezessete anos que não conseguiam ou tinham grande dificuldade para enxergar, ouvir, caminhar ou subir degraus, ou ainda possuíam alguma deficiência mental/intelectual permanente que limitava suas atividades habituais. Não há informações sobre a população com TGD, altas habilidades ou superdotação.

141. Já o segundo indicador – percentual de matrículas em classes comuns – é aferido com base no Censo Escolar, realizado pelo Inep. Deve-se ressaltar que Censo Demográfico e Censo Escolar utilizam critérios diferentes para caracterizar e mensurar a deficiência. Feita essa observação, destaca-se o crescimento da proporção de matrículas em classes comuns das crianças e

adolescentes de quatro a dezessete anos de idade com necessidades especiais, em linha com o que preconiza o Plano Nacional de Educação.

Gráfico 4.1 – Percentual de matrículas de alunos de quatro a dezessete anos de idade com deficiência, TGD e altas habilidades ou superdotação em classes comuns da educação básica¹



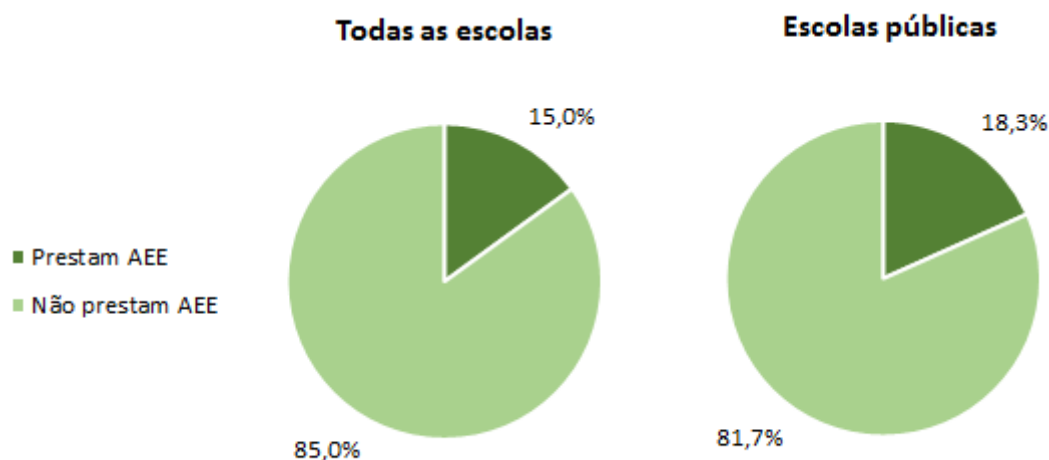
Fonte: Censo Escolar da Educação Básica – 2009 a 2015.

¹Optou-se por não se fazer a projeção linear dos índices uma vez que a trajetória descrita entre 2009 e 2015 é visivelmente logarítmica.

142. Contudo, a evolução do indicador mostra um arrefecimento na expansão relativa das matrículas em classes comuns, indicando que deverão ser ampliados ainda mais os esforços do poder público no sentido de promover a integração escolar entre alunos com e sem deficiência.

143. Por fim, embora os indicadores publicados pelo Inep não mensurem este aspecto, a Meta 4 também preceitua a universalização do AEE. Sobre a questão, o Gráfico 4.2 evidencia que, em 2016, somente 15,0% das escolas da educação básica ofereciam o serviço (27.933 de 186.081). No caso das escolas públicas, o índice é um pouco melhor (18,3%, ou 26.763 de 146.065), mas, mesmo assim, encontra-se longe do objetivo estipulado no PNE.

Gráfico 4.2 – Percentual de escolas da educação básica que prestam AEE – 2016



Fonte: Censo Escolar da Educação Básica – 2016.

Estratégias em destaque

144. A Meta 4 está alicerçada em três pilares: universalização do acesso, inclusão escolar e qualidade do atendimento educacional.

145. No tocante ao acesso, destaca-se a estratégia 4.9, que visa fortalecer o acompanhamento e o monitoramento do acesso à escola dos alunos com necessidades especiais. Em parte, o governo federal implementa a estratégia por meio do Programa BPC na Escola. Mediante pareamento anual de dados entre o Censo Escolar e a relação de beneficiários do BPC, são identificados as crianças e os adolescentes de zero a dezoito anos que recebem o benefício, mas que não se encontram matriculados nas redes de ensino dos entes participantes do Programa. Deve-se lembrar que o Benefício de Prestação Continuada é devido às pessoas com deficiência (e aos idosos com 65 anos ou mais) que comprovem não possuir meios de prover a própria subsistência, nem de tê-la provida por sua família.

146. Identificados os indivíduos fora da escola, os municípios se comprometem a matriculá-los nas respectivas redes de ensino, e o MEC, a apoiar técnica e financeiramente projetos locais na área de educação especial. O BPC na Escola é apontado como um dos responsáveis pela ampliação do número de beneficiários do BPC matriculados na educação básica (de 21% em 2007 para 70% em 2012), conforme mencionado anteriormente.

147. Outra intervenção feita no âmbito do Programa consiste na aplicação de questionário às famílias dos beneficiários a fim de identificar as principais barreiras ao acesso escolar dessas crianças e adolescentes. Das pesquisas realizadas entre 2009 e 2010, constatou-se que a falta de transporte escolar acessível era um dos principais motivos para o não acesso das pessoas com deficiência à escola.

148. Por sua vez, essa constatação levou à reformulação do Programa Caminho da Escola, que a partir de 2012 passou a contar com modalidade específica para a aquisição de veículos acessíveis (Transporte Escolar Acessível). Segundo registros do Simec, de 2012 a 2015 foram gastos aproximadamente R\$ 525 milhões na aquisição de 3.794 ônibus acessíveis, totalizando 1.552 municípios atendidos.

149. Esse episódio demonstra a aplicação da estratégia 4.11, que apregoa o desenvolvimento de pesquisas interdisciplinares para subsidiar a formulação de políticas públicas intersetoriais que atendam as especificidades dos estudantes da educação especial.

150. No que concerne à qualidade do atendimento, merecem relevo as estratégias 4.3 e 4.4, que se referem à implantação de salas de recursos multifuncionais. Trata-se de espaços destinados à realização do AEE, com mobiliário, material didático, recursos pedagógicos e equipamentos especificamente projetados para a população com deficiência. O atendimento em SRM deve ser feito por professor com formação adequada.

151. O Ministério da Educação contava com iniciativa diretamente relacionada ao tema: o Programa de Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais. Por meio dele, o MEC disponibilizava às escolas da rede pública equipamentos mobiliários pertinentes, ao passo que a rede municipal ou estadual providenciava o espaço físico necessário à implantação das salas, além de garantir a formação de professores para prestar o atendimento educacional especializado. Entretanto, o Programa não é operacionalizado desde 2013.

META 5 – ALFABETIZAÇÃO NA IDADE ADEQUADA

152. **Descrição da meta:** alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º ano do ensino fundamental.

153. Não há dúvidas que a alfabetização – processo de apropriação da capacidade de ler, compreender e escrever textos e de operar números – é fundamental para que as pessoas possam se desenvolver e participar plenamente em comunidade. No Brasil, as discussões e estudos a respeito da alfabetização se intensificaram a partir da segunda metade da década de 1980 (Bordignon, L., Paim, M. “História e políticas públicas de alfabetização e letramento no Brasil”), levando o constituinte de 1988 a inserir no art. 214, I, da Carta da República, a previsão de que o plano nacional de educação conduzisse à erradicação do analfabetismo.

154. O PNE anterior, vigente de 2001 a 2010, previu entre suas metas tal erradicação. No entanto, a meta se inseria no contexto da educação de jovens e adultos, não havendo, na seção relativa ao ensino fundamental, objetivo que tratasse do tema. Em outras palavras, no que tange ao fim do analfabetismo, o antigo PNE focava a população com quinze anos ou mais de idade, descuidando-se das crianças.

155. O atual Plano Nacional de Educação supera esta lacuna ao tratar, na Meta 5, da alfabetização na idade adequada, isto é, até o final do 3º ano do ensino fundamental.

156. Sobre a estipulação da “idade adequada”, pesquisas indicam que, dada a sua complexidade, o processo de alfabetização requer a continuidade do aprendizado durante os três anos iniciais do ensino fundamental (que constituem o chamado “ciclo da alfabetização”), a fim de que sejam respeitados os diferentes tempos de desenvolvimento das crianças de seis a oito anos de idade. A questão já se encontra normatizada na Resolução – CNE/CEB 7/2010, que fixa diretrizes curriculares para o ensino fundamental de nove anos, e na Lei 12.801/2013, que dispõe sobre as regras de apoio técnico e financeira da União aos entes federados no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (Pnaic).

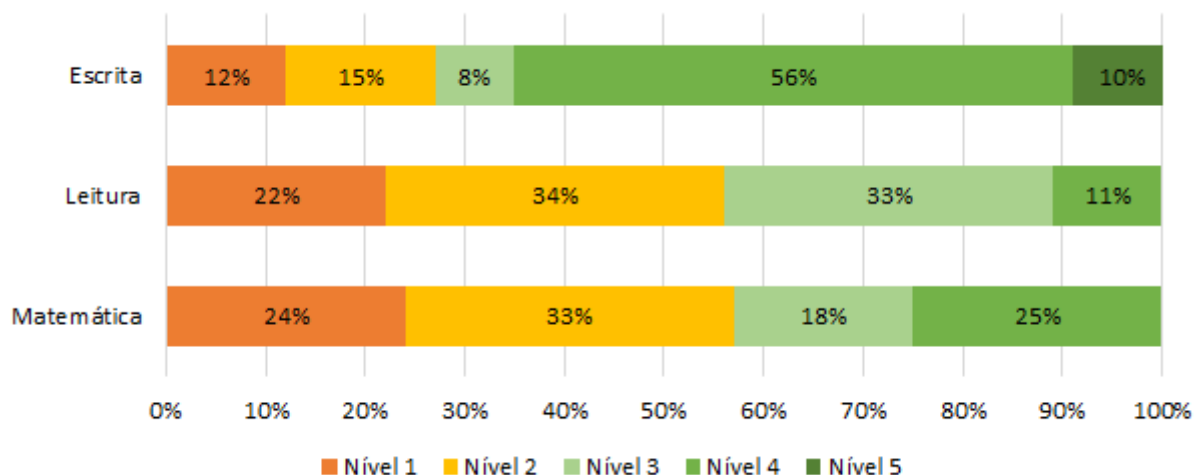
Evolução e projeção da meta

157. Com o intuito de criar indicadores para acompanhar o nível de alfabetização no Brasil, o Inep instituiu a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), realizada pela primeira vez (como edição-piloto) em 2013. De aplicação censitária, a ANA mede as habilidades de leitura, escrita e matemática dos estudantes do 3º ano do ensino fundamental das escolas públicas.

158. Os resultados da avaliação são distribuídos em níveis de proficiência, de acordo com o desempenho do aluno. As habilidades de leitura e matemática são divididas em quatro níveis de proficiência, sendo os níveis 1 e 2 considerados insuficientes e os níveis 3 e 4, suficientes. Já as habilidades de escrita se classificam em cinco níveis, dos quais os níveis 1, 2 e 3 denotam insuficiência, e o 4 e 5, suficiência.

159. O Gráfico 5.1 ilustra os resultados da ANA de 2014, para cada habilidade testada.

Gráfico 5.1 – Distribuição percentual dos estudantes nos níveis de proficiência – ANA/2014



Fonte: Inep.

160. Chama a atenção o fraco desempenho dos alunos nas habilidades de leitura e matemática, nas quais 56% e 57% dos estudantes avaliados apresentaram nível de proficiência insuficiente. O desempenho em escrita, embora longe do ideal, é melhor: “apenas” 35% dos alunos do 3º ano do ensino fundamental das escolas públicas se enquadraram nos três níveis mais baixos de proficiência.

Estratégias em destaque

161. Em linhas gerais, as sete estratégias da Meta 5 podem ser assim sintetizadas: estruturação de processos pedagógicos que levem em consideração as estratégias educativas da pré-escola (5.1); desenvolvimento de tecnologias educacionais e de práticas pedagógicas que assegurem a alfabetização das crianças (5.3 e 5.4); formação inicial e continuada de professores para a alfabetização de crianças (5.6); instituição de instrumentos de avaliação periódicos para aferir a alfabetização das crianças (5.2); e apoio à alfabetização de grupos populacionais específicos, como as crianças do campo, itinerantes, indígenas, quilombolas e com deficiência (5.5 e 5.7).

162. Algumas dessas estratégias são efetivadas por meio de ações do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (Pnaic). O Pnaic é um compromisso formal assumido pelos governos federal, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios de, mediante cooperação federativa, assegurar que todas as crianças estejam alfabetizadas até os oito anos de idade, ao final do 3º ano do ensino fundamental.

163. As ações do Pnaic se dividem em eixos como: a) formação continuada de coordenadores pedagógicos e professores; b) realização de avaliações periódicas do nível de alfabetização, a exemplo da ANA; e c) desenvolvimento de livros didáticos, obras pedagógicas e tecnologias educacionais de apoio à alfabetização. Nesse sentido, o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa contempla diretamente as estratégias 5.2 e 5.6 e, pelo menos em parte, também as estratégias 5.3 e 5.4.

164. Quanto à capacitação de profissionais da educação, o sítio do Pnaic informa que, entre 2012 (ano de lançamento do acordo) e 2016, foram atendidas 1.215.089 matrículas em cursos de formação para professores e coordenadores pedagógicos.

165. Importa mencionar também que, após ser reformulado em 2016, o Programa Mais Educação passou a ter como foco a melhoria dos resultados de alfabetização e letramento das crianças do ensino fundamental. O Programa será analisado com mais detalhes no capítulo seguinte.

META 6 – EDUCAÇÃO EM TEMPO INTEGRAL

166. **Descrição da meta:** oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% dos alunos da educação básica.

167. A educação em tempo integral consiste em um projeto educativo de ampliação das horas em que o aluno permanece na escola ou sob sua responsabilidade. Contudo, ela não se limita ao aumento da carga horária, devendo promover, nos alunos, a ampliação do aprendizado cognitivo, socioemocional, esportivo, artístico-cultural, de valores éticos e democráticos, de convivência em grupo, de formação cidadã.

168. Nesse sentido, para ser bem desenvolvida, a educação em tempo integral requer a articulação entre diferentes setores e políticas, como os de assistência social, saúde, esporte e cultura. Além disso, dado o amplo escopo de formação pretendido, as atividades complementares podem ser desempenhadas fora do ambiente escolar, desde que os espaços utilizados (por exemplo, teatros e museus) se apresentem mais favoráveis.

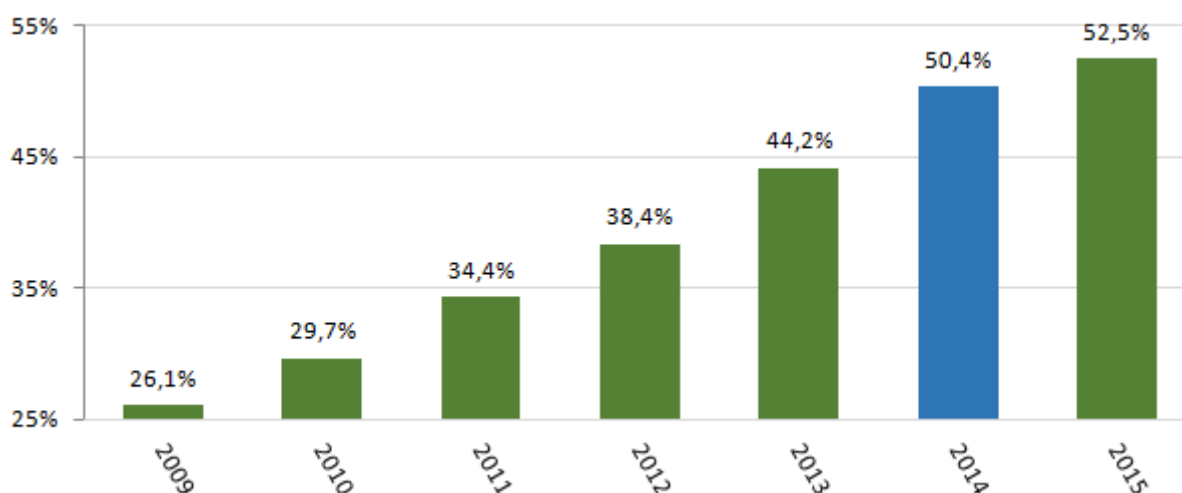
169. A Meta 6 do PNE prevê a ampliação da oferta da educação em tempo integral nas escolas públicas. A responsabilidade por seu cumprimento recai sobre todos os entes federados, pois abrange os diferentes níveis da educação básica (cuja oferta incumbe a estados e municípios), além de ser necessário o apoio financeiro da União.

Evolução e projeção da meta

170. A aferição da Meta 6 é feita por dois indicadores, ambos calculados com base no Censo Escolar. O primeiro indicador mede a porcentagem de escolas públicas da educação básica com matrículas em tempo integral. O objetivo, no caso, é ter pelo menos 50% das escolas oferecendo o serviço. Já o segundo indicador mede o percentual de matrículas em tempo integral na rede pública de educação básica em comparação com o total de matrículas na rede pública. Almeja-se alcançar o atendimento de 25% dos alunos da educação básica pública.

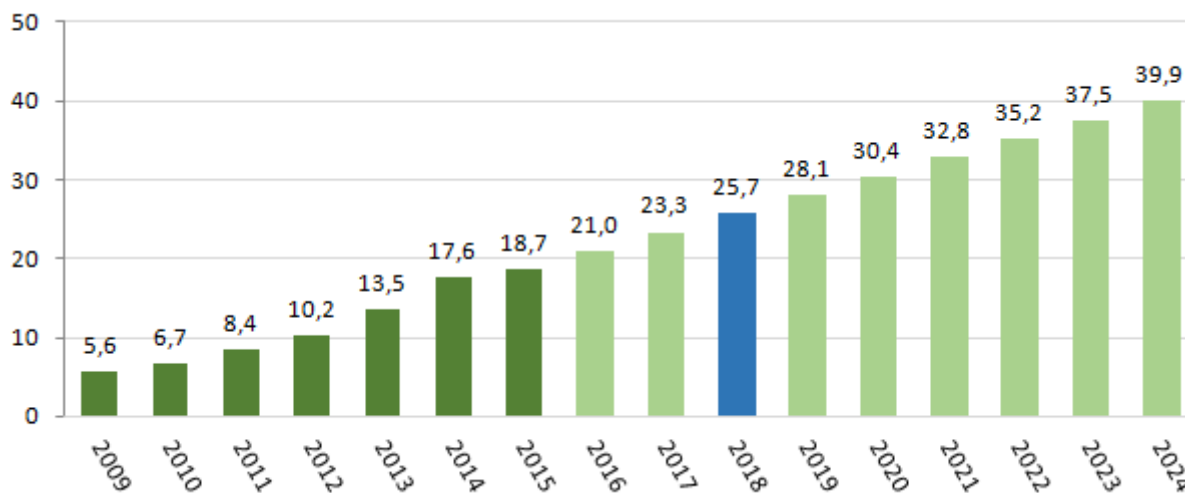
171. Os Gráficos 6.1 e 6.2 mostram as evoluções de cada indicador.

Gráfico 6.1 – Percentual de escolas públicas com ao menos um aluno que permanece no mínimo sete horas diárias em atividades escolares



Fonte: Inep.

Gráfico 6.2 – Percentual de alunos da educação básica pública em tempo integral



Fonte: Inep (2009 a 2014); projeção para 2015-2024.

172. Em ambos os casos, percebe-se que a Meta tende a ser alcançada. Embora este resultado seja desejável, questiona-se se os objetivos traçados pelo legislador não foram adequadamente dimensionados. Segundo a Portaria – Segecex 33/2010, que dispõe sobre técnicas para avaliação de indicadores de desempenho, uma característica das metas bem elaboradas é o de serem desafiadoras. “Se as metas não forem desafiadoras, elas não encorajarão a implementação de melhorias no sistema. Devem, portanto, ser cada vez mais ambiciosas ao longo do tempo, sem deixar de ser realistas” (item 64). Assim, é difícil considerar que a Meta 6 tenha sido estimada de forma ambiciosa, quando parte dela – 50% das escolas públicas oferecendo educação em tempo integral – foi cumprida no próprio ano de publicação da Lei (2014).

Estratégias em destaque

173. A Meta 6 se destina ao segmento público. Por esse motivo, boa parte de suas estratégias preconiza a instituição de políticas ou o direcionamento de intervenções governamentais no sentido de ampliar o acesso e garantir a qualidade da educação em tempo integral ofertada na rede pública.

174. As estratégias 6.2 e 6.3, por exemplo, falam da criação e manutenção de programas de construção, reestruturação e aparelhagem escolar. Por sua vez, as estratégias 6.4, 6.5 e 6.6 tratam da articulação do poder público com diferentes espaços educativos e instituições (entidades privadas de serviço social, organizações beneficentes de assistência social, entre outras) a fim de estimular a oferta de atividades voltadas à ampliação da jornada escolar.

175. Entre as estratégias da Meta 6, destaca-se a primeira, sobre a promoção da educação básica pública em tempo integral, mediante apoio da União, de modo a aumentar a carga horária dos estudantes para, no mínimo, sete horas diárias, durante todo o ano letivo. Essa estratégia é atendida principalmente por meio de duas iniciativas: o Programa Novo Mais Educação (PNME) e a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral.

176. Quanto à primeira iniciativa, deve-se ressaltar que o PNME é uma reformulação do Programa Mais Educação, criado em 2007. Há, porém, diferenças significativas entre os dois programas. O Mais Educação abrangia toda a educação básica e era implementado mediante apoio à realização de ações sócio-educativas no contraturno escolar. As ações apoiadas contemplavam as áreas de arte, cultura, esporte, lazer, direitos humanos, cidadania, consciência ambiental, uso de novas mídias, experimentação científica, promoção da saúde, entre outras. Tratava-se, portanto, de uma política de fomento à educação básica em tempo integral (Decreto 7.083/2010, art. 3º, I).

177. Já o PNME, instituído em 2016, é restrito ao ensino fundamental e tem como objetivo melhorar a aprendizagem em língua portuguesa e matemática dos alunos do referido nível de ensino, por meio da ampliação da jornada escolar. Embora o Programa preveja o desenvolvimento de atividades nos campos de arte, cultura, esporte e lazer, a redução das áreas abrangidas demonstra que o PNME é, sobretudo, uma política voltada para a alfabetização e a melhoria do desempenho escolar dos estudantes do ensino fundamental público. Nesse sentido, guarda estreita relação com os objetivos da Meta 5.

178. Segundo o MEC, a reformulação do Programa se deve à constatação de que as escolas atendidas pelo Mais Educação apresentaram piora no desempenho em matemática e nenhuma melhoria em língua portuguesa, conforme resultados da Prova Brasil. A Prova Brasil é uma avaliação censitária aplicada bienalmente pelo Inep aos alunos do 5º e do 9º ano do ensino fundamental de escolas públicas com pelo menos vinte alunos matriculados nas respectivas séries avaliadas. Seu objetivo é avaliar a qualidade do ensino ofertado pelas redes públicas.

179. A lacuna resultante da criação do PNME, que deixou o ensino médio de fora do seu escopo, foi compensada pela instituição da Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, nos termos da Lei 13.415/2017, que promoveu a chamada reforma do ensino médio.

180. A Política de Fomento prevê o repasse de recursos do Ministério da Educação para os estados e o Distrito Federal pelo prazo de dez anos, por cada escola da rede pública que implemente o ensino médio integral, de acordo com termo de compromisso a ser formalizado entre as partes. Consta do sítio do MEC que o governo federal investirá cerca de R\$ 1,5 bilhão na iniciativa até 2018. Com isso, o governo espera criar 500 mil novas matrículas em tempo integral no ensino médio público.

META 7 – QUALIDADE DA EDUCAÇÃO BÁSICA

181. **Descrição da meta:** 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:

	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

182. Definir o que se entende por educação de qualidade está sujeito a múltiplas interpretações. São tantos os fatores que, de um lado, contribuem para a qualidade e, por outro, poderiam mensurá-la, que chegar a um conceito “unânime” é pouco provável. De qualquer modo, é preciso medir a qualidade do serviço educacional prestado às crianças e aos adolescentes, e, a partir da análise das medições, realizar diagnósticos que possam nortear a criação e a melhoria de políticas públicas.

183. Nesse sentido, o governo federal utiliza o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) para avaliar e monitorar a qualidade do ensino brasileiro. Com escala entre zero e dez, o Índice é composto de duas variáveis, o fluxo escolar (taxa de aprovação dos estudantes, calculada a partir dos dados coletados no Censo Escolar) e o desempenho dos alunos nas avaliações aplicadas pelo Inep no âmbito do Sistema de Avaliação da Educação Básica.

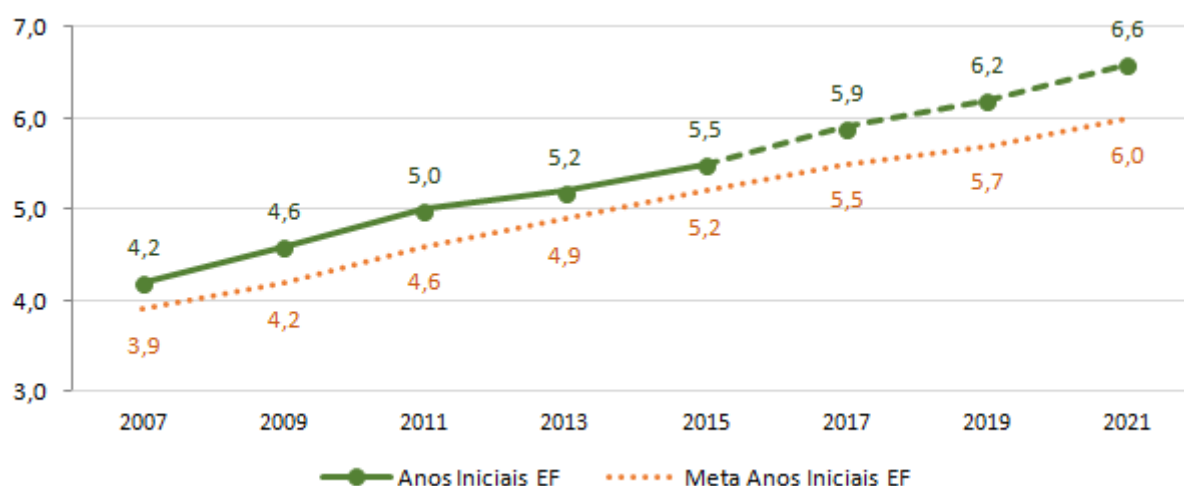
184. Embora o Ideb não seja incólume a críticas de alguns especialistas, trata-se do indicador mais robusto de que o país dispõe (em termos de escala e frequência de aplicação) para mensurar a qualidade da educação básica, e, portanto, é utilizado como parâmetro de aferição da Meta 7.

185. Contudo, ante a complexidade do fenômeno que se pretende fomentar (a qualidade), o PNE elenca 36 estratégias de implementação, atinentes aos mais variados assuntos, como a instituição de diretrizes pedagógicas e bases curriculares, a melhoria dos instrumentos de avaliação, a profissionalização da gestão escolar, a formação e capacitação de professores e profissionais de apoio, o incentivo ao desenvolvimento de tecnologias educacionais, a oferta de programas suplementares, a implantação e melhoria de infraestrutura e equipamentos escolares, o fomento à autonomia financeira das escolas, entre outros. Dessa forma, o Plano Nacional de Educação trata a questão com a seriedade que o tema merece.

Evolução e projeção da meta

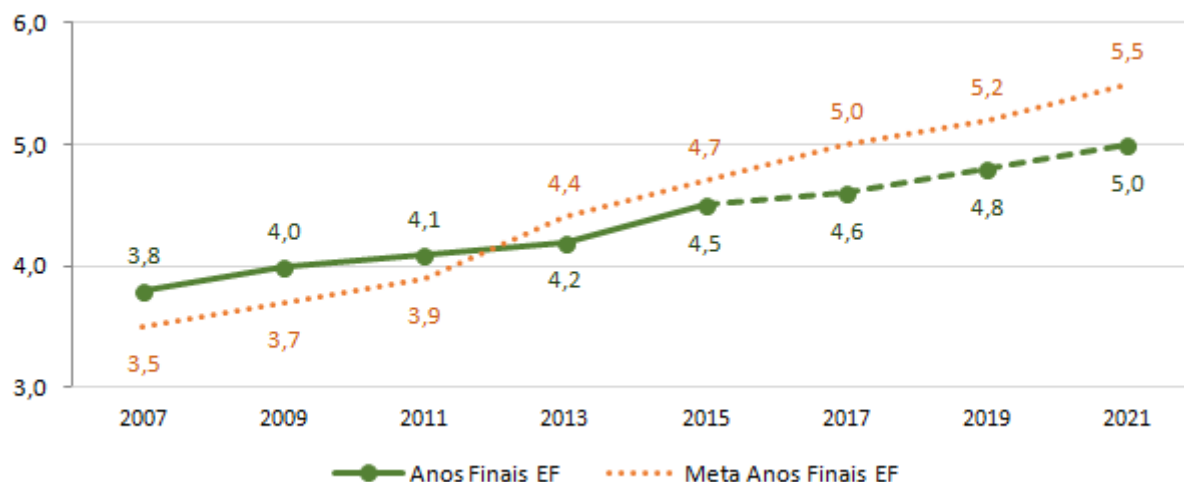
186. Conforme explicado anteriormente, o acompanhamento da Meta 7 é feito por meio da evolução do Ideb. Os gráficos abaixo evidenciam, para cada etapa de ensino avaliada, o desempenho dos alunos entre 2007 e 2015, as projeções de desempenho até 2021 e as metas fixadas para todo o período.

Gráfico 7.1 – Evolução do Ideb em comparação com as metas fixadas para os anos iniciais do ensino fundamental



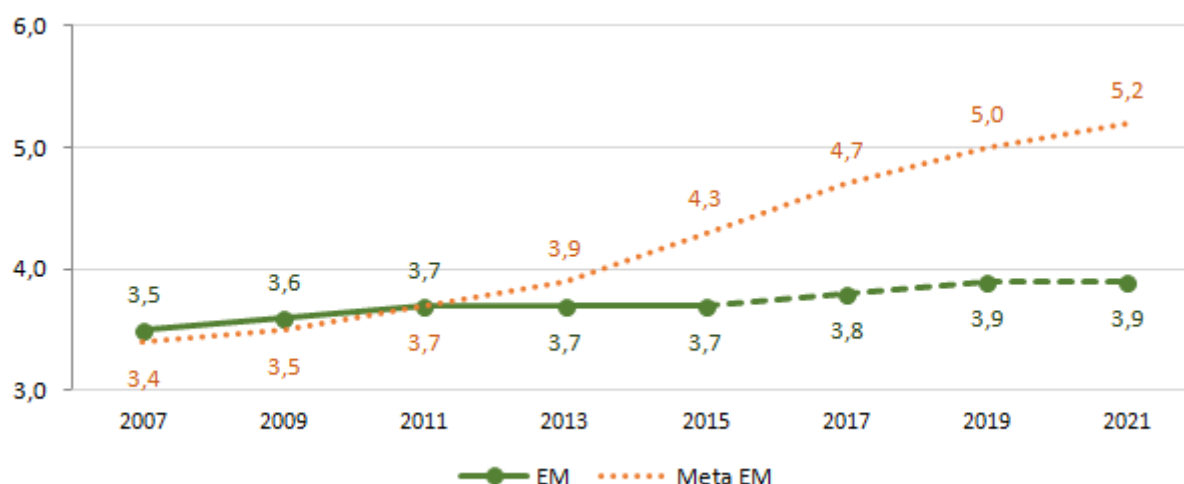
Fonte: Inep (evolução 2007-2015 e metas); projeção para 2017-2021.

Gráfico 7.2 – Evolução do Ideb em comparação com as metas fixadas para os anos finais do ensino fundamental



Fonte: Inep (evolução 2007-2015 e metas); projeção para 2017-2021.

Gráfico 7.3 – Evolução do Ideb em comparação com as metas fixadas para o ensino médio



Fonte: Inep (evolução 2007-2015 e metas); projeção para 2017-2021.

187. Os gráficos expõem a existência de entraves ao aprendizado de crianças e adolescentes nos anos finais do ensino fundamental e, principalmente, no ensino médio. Em ambas as etapas, os índices recentes estão aquém das metas estipuladas, mas, enquanto o Ideb dos anos finais do fundamental continua crescendo, os índices do ensino médio permanecem estagnados desde 2011.

188. Como o Ideb é composto por duas variáveis, é interessante desagregá-lo para identificar se os baixos índices das duas etapas em comento resultam de alguma variável específica. Todavia, a desagregação do Ideb mostra que ambos os quesitos considerados (taxa de aprovação e proficiência média dos alunos) pioram a cada etapa de ensino:

Tabela 7.1 – Taxa de aprovação e proficiência média dos alunos, por etapa da educação básica – 2015

Etapa	Taxa de aprovação (A)	Proficiência média (B)	Ideb (A x B)
Anos iniciais	93%	5,93	5,5
Anos finais	86%	5,19	4,5
Ensino médio	83%	4,46	3,7

Fonte: Inep.

189. O quadro sinaliza a necessidade de o poder público identificar e eliminar, por meio de políticas apropriadas, os entraves ao bom desempenho dos alunos dos anos finais do ensino fundamental e do ensino médio. Alguns desses entraves são apontados nos capítulos referentes às Metas 2 e 3.

Estratégias em destaque

190. Devido à grande quantidade de estratégias contidas na Meta 7, reflexo da complexidade da matéria, esta seção opta por agrupá-las tematicamente, a fim de facilitar a explanação sobre elas. Assim, as 36 estratégias podem ser enquadradas nos seguintes grupos: a) currículos, direitos e objetivos de aprendizagem e diretrizes pedagógicas; b) avaliações de desempenho e nível de aprendizado; c) parâmetros de qualidade da oferta e avaliação institucional; d) tecnologias educacionais e modelos alternativos de atendimento para grupos étnicos e minorias; e) infraestrutura e aparelhagem escolar; f) gestão das redes de ensino e das escolas; g) programas suplementares e assistência ao aluno e à sua família; h) formação e valorização dos profissionais da educação; e i) articulação e mobilização das famílias, entidades da sociedade civil e rede privada.

191. No tocante ao grupo “currículos, direitos e objetivos de aprendizagem e diretrizes pedagógicas”, destaca-se a homologação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), ocorrida em dezembro de 2017. Com isso, cumpre-se em parte a estratégia 7.1.

192. A BNCC define o conjunto de aprendizagens essenciais que deverão ser desenvolvidas pelos alunos no curso dos níveis e modalidades da educação básica, servindo de referência para a formulação dos currículos dos diversos sistemas de ensino estaduais e municipais, bem como das propostas pedagógicas das escolas. O objetivo é tentar superar a fragmentação das políticas educacionais, fortalecer o regime de colaboração entre os entes federados e balizar a qualidade do ensino.

193. Do grupo “parâmetros de qualidade da oferta e avaliação institucional”, ressalta-se a estratégia 7.21, que estipula o prazo de dois anos, contados da publicação da Lei 13.005/2014, para que a União, em colaboração com os entes subnacionais, estabeleça parâmetros mínimos de qualidade dos serviços da educação básica. Expirado o prazo de implementação em mais de um ano, os parâmetros ainda não foram fixados.

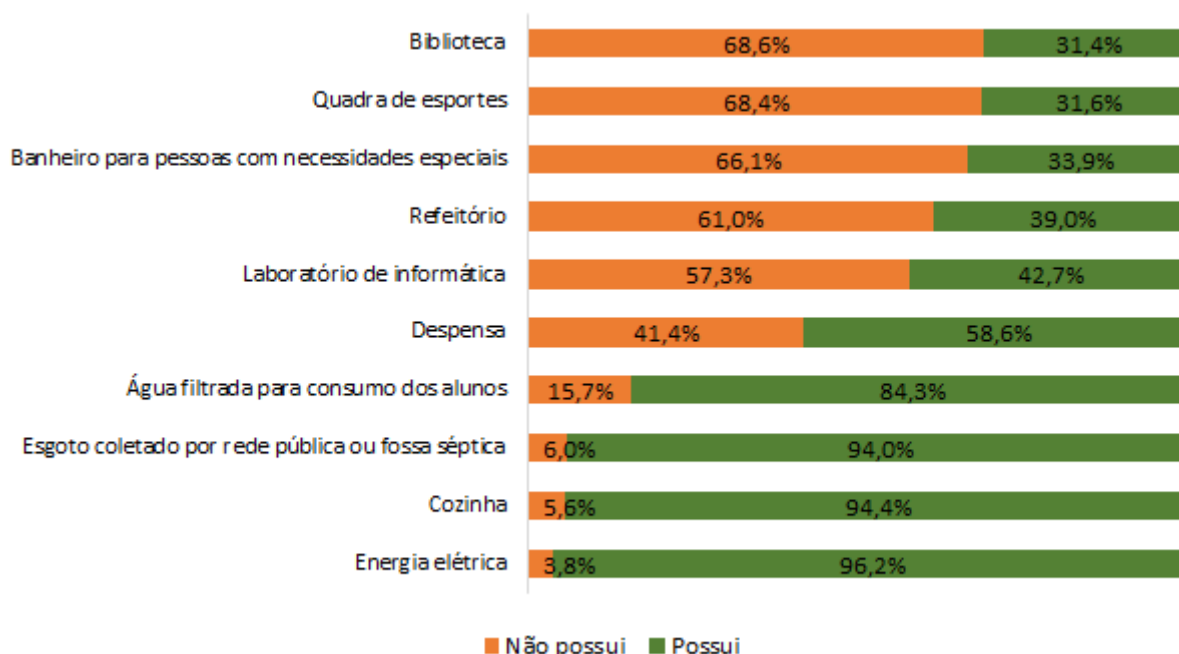
194. Ocorre que, nos termos das estratégias 20.6 e 20.7 do PNE e dos arts. 74 e 75 da LDB, os parâmetros de qualidade, quando estabelecidos, devem nortear o financiamento da educação básica pública. É razoável presumir que essa vinculação entre definição dos parâmetros e gastos governamentais dificulta politicamente o processo de efetivação da estratégia 7.21.

195. De qualquer modo, existe proposta do Conselho Nacional de Educação, consignada no Parecer – CNE/CEB 8/2010, discriminando os parâmetros mínimos de qualidade. Essa proposta, no entanto, não foi homologada pelos Ministros da Educação que se sucederam no comando da Pasta. O TCU acompanha a questão nos autos do TC 023.721/2016-2.

196. Por fim, há que se mencionar que, no caso da educação infantil, existem parâmetros de qualidade definidos desde 2006.

197. O conjunto de estratégias relativas à “infraestrutura e aparelhagem escolar” se reveste de grande importância diante das condições físicas deficitárias das escolas públicas de educação: mais da metade delas não possui biblioteca, quadra de esportes, refeitório ou laboratório de informática, e 15,7% não oferecem água filtrada para consumo de seus alunos:

Gráfico 7.4 – Itens de infraestrutura existentes nas escolas públicas de educação básica – 2016



Fonte: Censo Escolar da Educação Básica – 2016.

198. Em contraposição, a estratégia 7.18 estabelece o compromisso de se assegurar a todas as escolas públicas de educação básica o acesso à energia elétrica, ao abastecimento de água tratada, ao esgotamento sanitário e ao manejo de resíduos sólidos, e de garantir o acesso dos alunos a espaços para a prática esportiva, a bens culturais e artísticos e a equipamentos e laboratórios de ciências, além de proporcionar a acessibilidade às pessoas com deficiência.

199. Outra preocupação do legislador foi promover a inclusão digital dos estudantes, por meio da disponibilização de mais computadores nas escolas (aumento da relação computador/aluno), da universalização do acesso à internet por banda larga, e do emprego de recursos tecnológicos digitais para a utilização pedagógica (estratégias 7.15 e 7.20). Nesse contexto, devem-se assinalar o Programa Nacional de Tecnologia Educacional (ProInfo), o Programa Banda Larga nas Escolas (PBLE) e o recente Programa Internet para Todos.

200. Em linhas gerais, o ProInfo se presta a promover o uso pedagógico das tecnologias de informação e comunicação na rede pública de educação básica, mediante o repasse de recursos da União para a aquisição de equipamentos e recursos tecnológicos. Por sua vez, o PBLE tem como objetivo conectar à internet por banda larga todas as escolas públicas urbanas do país. A instalação da infraestrutura de rede é feita por operadoras de telecomunicações, com garantia de gratuidade dos serviços de conexão à internet, para as escolas, até 2025. Segundo dados da Agência Nacional de Telecomunicações, até setembro de 2017, 62 mil instituições de ensino haviam sido atendidas pelo Programa.

201. Já o Programa Internet para Todos, lançado recentemente pelo Ministério de Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, pretende fornecer aos municípios que aderirem ao Programa acesso à internet a preços reduzidos, mediante utilização de satélite brasileiro posto em

órbita em 2017. O Programa também objetiva garantir conexão de banda larga a todas as escolas públicas, com previsão de atendimento de 27 mil estabelecimentos de ensino até 2019.

202. Por último, vale pontuar que estratégias relacionadas à infraestrutura e à aparelhagem das instituições de ensino estão presentes em várias das Metas do PNE (a título de ilustração, mencionem-se as estratégias 1.5 e 6.3), não se exaurindo, o tema, na Meta 7. Esse fato demonstra a transversalidade do Plano, e sinaliza que a efetivação de estratégias de uma Meta pode impactar positivamente no sucesso de outra.

203. No que tange à “gestão das redes de ensino e das escolas”, frisam-se duas estratégias da Meta 7: a 7.5 e a 7.16. A estratégia 7.5 trata da formalização e execução dos Planos de Ações Articuladas (PAR). O PAR consiste num instrumento de planejamento da atuação governamental, para um período de quatro anos, com vistas à melhoria da qualidade da educação básica pública.

204. Criado pelo governo federal, mas de adesão voluntária para os entes federados, o instrumento é operacionalizado da seguinte forma: as secretarias estaduais e municipais de educação aderentes ao PAR realizam um diagnóstico de suas próprias redes, a fim de identificar seus principais problemas e riscos. Essa autoavaliação é feita com a ajuda de “roteiro” disponibilizado pelo MEC. Em seguida, à luz das falhas encontradas, são escolhidas as ações mais apropriadas para eliminá-los ou mitigá-los. As ações pactuadas nos PAR delimitam o apoio técnico e financeiro prestado em caráter suplementar e voluntário pela União (art. 1º da Lei 12.695/2012). Participam do atual ciclo do PAR (2016-2019) todos os estados e municípios brasileiros.

205. Por sua vez, a estratégia 7.16 faz referência ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), o qual destina, em caráter suplementar, recursos financeiros a escolas públicas de educação básica, para uso em despesas de manutenção predial, material didático e pedagógico, e também para a realização de pequenos investimentos. Nesse sentido, o Programa favorece a autonomia financeira das instituições de ensino, em consonância com o que preceitua a estratégia 19.7. O PDDE também possui mecanismos de promoção da participação social no planejamento da aplicação dos recursos.

206. Outro grupo de estratégias muito importante é o de “programas suplementares e assistência ao aluno e à sua família”. Desse grupo, salientam-se os compromissos de garantir transporte gratuito para todos os estudantes da educação do campo em idade escolar obrigatória (estratégia 7.13) e de ampliar as ações de atendimento ao aluno, mediante programas suplementares de material didático, transporte, alimentação e assistência à saúde (estratégia 7.17).

207. A estratégia 7.13 é coberta pelo Programa Caminho da Escola, cuja finalidade é renovar, padronizar e ampliar a frota de veículos escolares, para atendimento prioritário dos estudantes residentes em áreas rurais e ribeirinhas. A aquisição dos veículos se dá mediante pregão eletrônico realizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), sendo que os entes federativos podem adquirir os veículos utilizando recursos próprios, linha de crédito aberta pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) ou assistência financeira do FNDE, conforme disponibilidade orçamentária.

208. Já a estratégia 7.17 é atendida por vários programas federais, entre os quais se destacam o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) e o Programa Saúde nas Escolas. Para se ter ideia da magnitude dos programas suplementares executados pela União, somente as ações orçamentárias referentes a material didático, alimentação e transporte escolar (ações 00PI, 0969, 0E53 e 20RQ) corresponderam a um montante empenhado de R\$ 6,3 bilhões em 2017.

209. Finalmente, encerra-se esta seção informando que o tema “formação e valorização dos profissionais da educação”, de grande importância para a garantia da qualidade do ensino, será tratado oportunamente nas Metas 15, 16, 17 e 18, específicas sobre essa questão.

Acompanhamento pelo TCU

210. Conforme mencionado no capítulo relativo à Meta 2, o TCU realizou, em 2015, auditoria operacional coordenada para avaliar a qualidade da infraestrutura das escolas públicas de ensino fundamental (TC 025.384/2015-4, Acórdão 1007/2016-TCU-Plenário). Também foram objetivos da auditoria examinar a regularidade da aplicação dos recursos transferidos às escolas por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola, o estado de conservação das quadras esportivas construídas no âmbito do Plano de Ações Articuladas, e a capacidade do Ministério da Educação e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação de fiscalizarem as ações desenvolvidas e os recursos repassados via PDDE e PAR.

211. No tocante à qualidade da infraestrutura, comprovou-se que mais da metade das escolas visitadas (selecionadas previamente segundo o risco de apresentarem falhas infraestruturais) encontrava-se em situação ruim ou precária quanto aos aspectos de conforto, segurança, higiene, acessibilidade e adequação. Também foram detectadas inconsistências nas declarações feitas ao Censo Escolar, no sentido de que, em algumas das escolas inspecionadas, não foram identificados instalações ou equipamentos que haviam sido declarados como existentes, ou vice-versa. O quadro mais grave foi o de conexão à internet: 31,7% das escolas visitadas não contavam com acesso à rede mundial de computadores, embora tivessem informado ao Inep que tinham.

212. Sobre o emprego dos recursos do PDDE em conformidade com a legislação, destaca-se que os mecanismos de promoção da gestão democrática não estavam sendo respeitados por metade das unidades de ensino auditadas: em 44,7% delas, não havia ata do conselho escolar estabelecendo as prioridades de compra ou de contratação de serviços para a escola, e em 59,2%, não existia ata do conselho definindo os critérios de escolha das compras e serviços a serem contratados (por exemplo, se a aquisição se daria por menor preço). Havia, também, significativo risco de extravio dos bens adquiridos com recursos do PDDE, tendo em vista que 71,1% das escolas não patrimonializavam esses bens.

213. A auditoria constatou ainda problemas relacionados às quadras esportivas construídas por meio do PAR. Em pelo menos 30,4% das escolas visitadas, os diretores apontaram o surgimento de defeitos nas instalações tão logo as obras foram concluídas. Além disso, 60,9% dos diretores declararam que não era feita a manutenção periódica das quadras (limpeza, troca de itens, etc.).

214. Tanto no caso do PDDE como no das quadras do PAR, verificou-se a insuficiência dos controles administrativos adotados pelo MEC e pelo FNDE para acompanhar as atividades relacionadas e fiscalizar a adequada aplicação dos recursos públicos transferidos. No caso do PDDE, ressalta-se o acúmulo de prestações de contas sem análise técnica e financeira, e no do PAR, a grande quantidade de obras (1.228) sem registro de visitas pelas empresas contratadas pelo FNDE para fiscalizar a construção das quadras.

META 8 – ESCOLARIDADE MÉDIA DA POPULAÇÃO DE 18 A 29 ANOS

215. **Descrição da meta:** elevar a escolaridade média da população de dezoito a 29 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 25% mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

216. A Meta 8 tem como propósito elevar a escolaridade média da população de dezoito a 29 anos, assegurando a superação das desigualdades educacionais. Nesse sentido, o PNE estipula que a elevação da escolaridade deve contemplar grupos historicamente marginalizados do direito à aprendizagem: a população do campo, os mais pobres, os residentes de determinadas regiões do país, os negros.

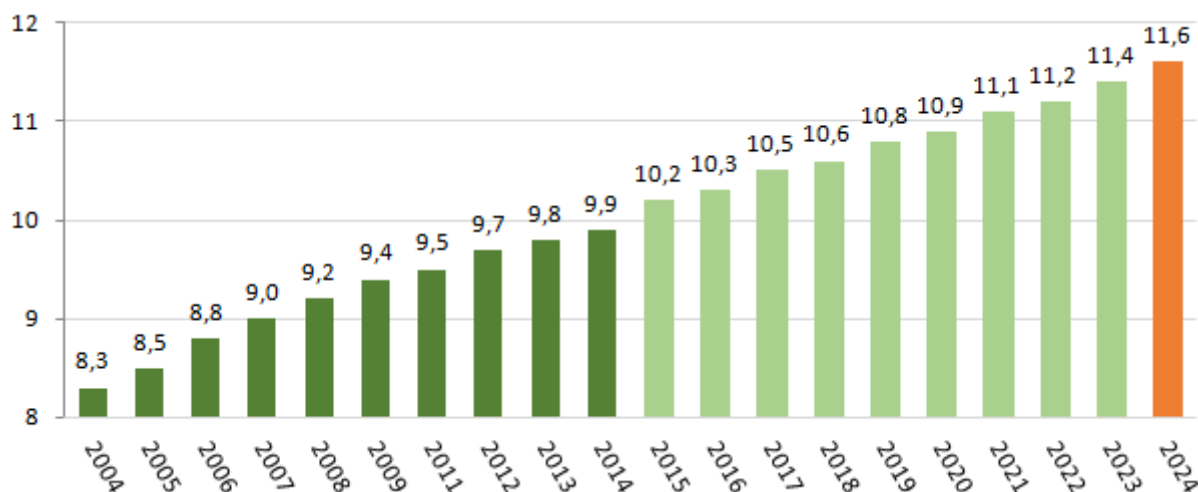
217. Para a população de dezoito a 29 anos em geral e para os três primeiros grupos especificados, o Plano Nacional de Educação estabelece patamar mínimo de doze anos de estudo, correspondentes à duração regular dos ensinos fundamental e médio. Para a população negra, o Plano fixa o objetivo de igualar sua escolaridade média à da população não negra. Em ambos os casos, os objetivos devem ser alcançados até 2024.

218. Importa dizer que a Meta 8 do PNE, ao enfatizar os grupos sociais mencionados, alinha-se ao art. 37 da LDB, que preceitua que a educação de jovens e adultos (EJA) se destina àqueles que não tiveram acesso ou não puderam permanecer nos ensinos fundamental e médio na idade adequada. Nesse contexto, a Meta 8 se relaciona com as duas Metas seguintes, 9 e 10, num esforço maior do Plano Nacional de Educação de enfrentar e reduzir as desigualdades educacionais por meio da EJA.

Evolução e projeção da meta

219. Os indicadores da Meta 8 são aferidos com base na Pnad. No que tange à escolaridade média da população de dezoito a 29 anos, observa-se, entre 2004 e 2014, um aumento de 1,6 anos de estudo, totalizando 9,9 anos ao final do período (Gráfico 8.1). Esse total equivale a um pouco mais do que o ensino fundamental completo, de nove anos.

Gráfico 8.1 – Escolaridade média da população de dezoito a 29 anos

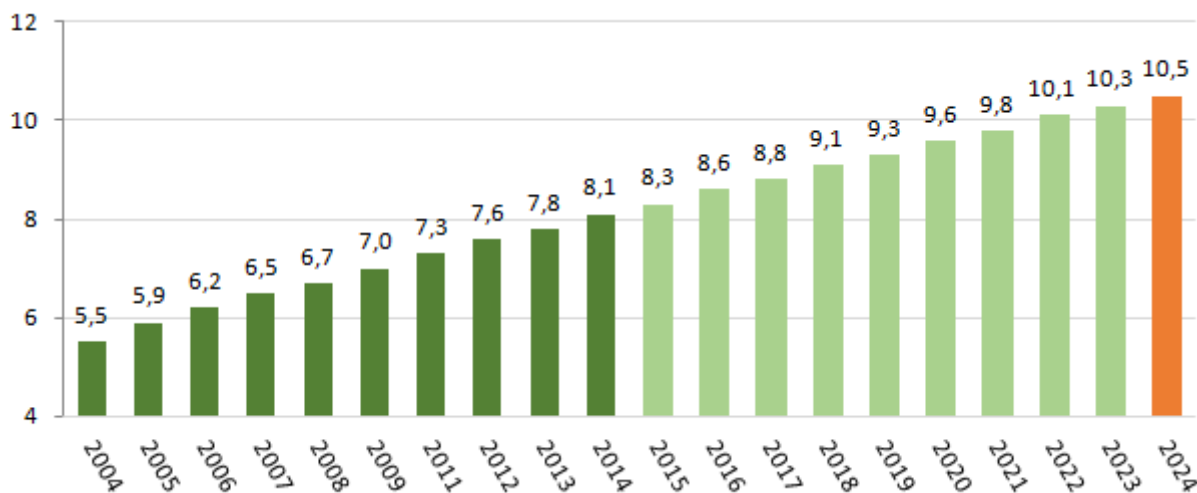


Fonte: Inep (2004 a 2014); projeção para 2015-2024.

220. O incremento observado na quantidade de anos de estudo é maior no caso dos segmentos populacionais especificados pela Meta 8. Com relação à população do campo, observa-se um aumento de 2,6 anos na escolaridade, passando de 5,5 anos em 2004 para 8,1 anos em 2014 (Gráfico 8.2).

221. Apesar disso, a projeção para 2024 indica que a meta de doze anos de estudo pode não ser alcançada, a não ser que se ampliem os esforços de escolarização da população rural. A inclusão educacional desse grupo oferece grandes desafios ao poder público, devido às particularidades culturais, socioeconômicas e de dinâmica territorial da população do campo.

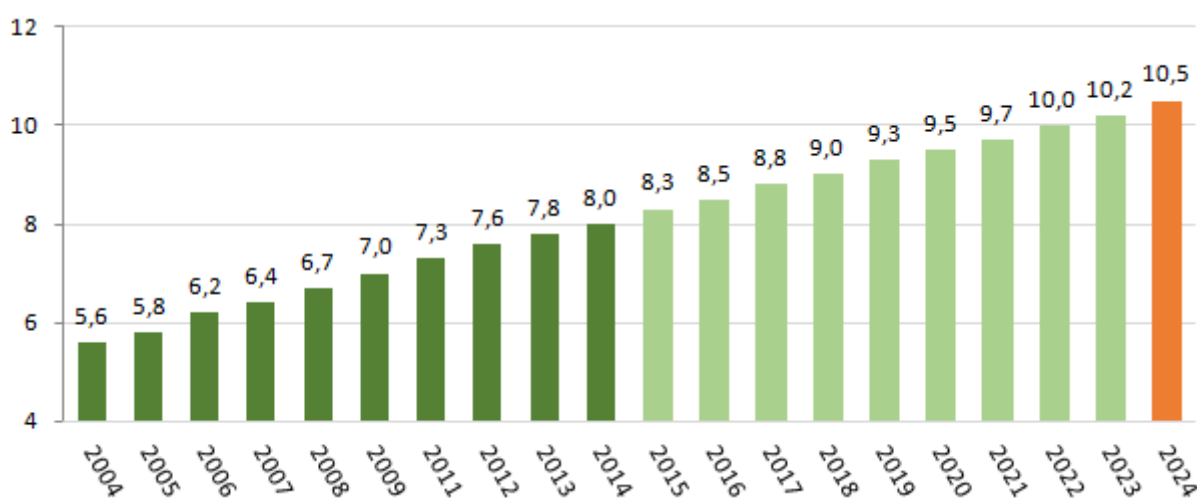
Gráfico 8.2 – Escolaridade média da população do campo de dezoito a 29 anos



Fonte: Inep (2004 a 2014); projeção para 2015-2024.

222. Nos últimos anos, a população mais pobre também vivenciou avanços na escolaridade. Considerando as pessoas do quartil de renda mais baixo, o incremento foi de 2,4 anos de estudo entre 2004 e 2014, saltando de 5,6 anos para oito (Gráfico 8.3). Porém, mais uma vez a projeção sinaliza o risco de o objetivo de doze anos de estudo não ser alcançado.

Gráfico 8.3 – Escolaridade média da população de dezoito a 29 anos 25% mais pobre



Fonte: Inep (2004 a 2014); projeção para 2015-2024.

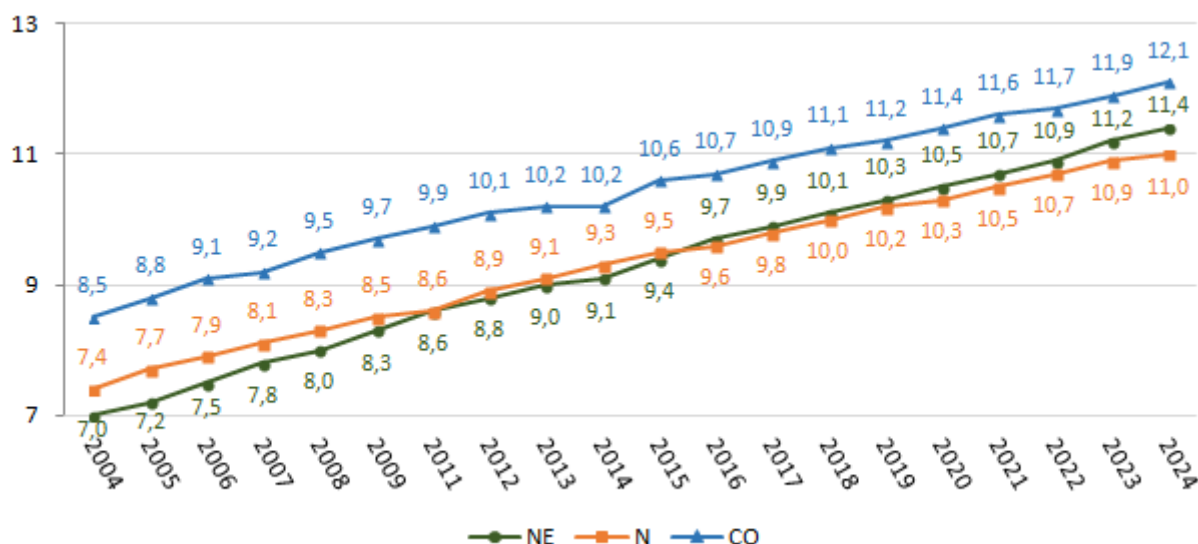
223. Cumpre ressaltar que, em 2014, a escolaridade média dos 25% mais ricos do país equivalia a 11,8 anos de estudo, ou seja, a quase quatro anos a mais de instrução do que o recebido pelo estrato mais pobre. Essa diferença de escolaridade representa mais do que todo o ensino médio.

224. No que se refere à população da região de menor escolaridade no país, tem-se que, até 2014, essa região era o Nordeste. Todavia, à luz da evolução dos índices de escolaridade entre 2004 e 2014, projeta-se que, ao final da vigência do PNE, essa região possa ser o Norte. Assim, optou-se por evidenciar a situação das duas regiões.

225. Em 2004, as populações de dezoito a 29 anos do Norte e do Nordeste apresentavam diferença de 0,4 anos de estudo, com maior escolaridade no Norte (7,4 e 7,0 anos de estudo, respectivamente). É possível que em 2024 essa situação se inverta, com a escolaridade no Nordeste sendo um pouco maior que a do Norte. Em relação ao Centro-Oeste, região com menor escolaridade

média entre as restantes (Sul e Sudeste), a disparidade para o Norte vem se mantendo próxima a um ano de estudo. Já o Nordeste tem conseguido reduzir seu “atraso”, embora talvez não consiga cumprir a meta de doze anos de estudo até 2024.

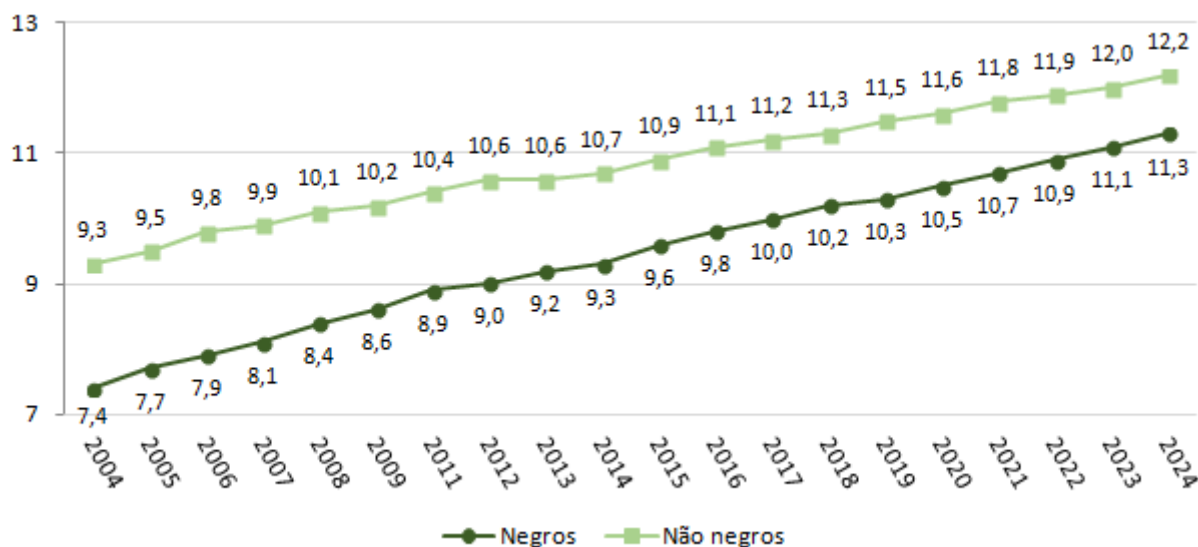
Gráfico 8.4 – Escolaridade média da população de dezoito a 29 anos das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste



Fonte: Inep (2004 a 2014); projeção para 2015-2024.

226. Ainda em relação à superação das desigualdades educacionais, o legislador inseriu na Meta 8 o objetivo de eliminar a diferença entre a escolaridade média de negros e não negros. Essa diferença vem caindo ao longo dos anos, mas em ritmo pouco acelerado: se em 2004 ela era de 1,9 anos de estudo, em 2014 passou a ser de 1,4. Nesse passo, a equiparação entre as escolaridades médias de negros e não negros pode não ocorrer até 2024.

Gráfico 8.5 – Escolaridades médias de negros e não negros da população de dezoito a 29 anos



Fonte: Inep (2004 a 2014); projeção para 2015-2024.

Estratégias em destaque

227. Ante a necessidade de aumentar os anos de estudo dos grupos sociais menos favorecidos, a Meta 8 conta com estratégias relacionadas à promoção da educação de jovens e adultos e à expansão da educação profissional técnica, ao acesso a exames de certificação e ao desenvolvimento e implementação de instrumentos de busca ativa, correção de fluxo e acompanhamento escolar dos alunos.

228. Para a promoção da EJA, prevista na estratégia 8.2, o governo federal dispõe do Programa Brasil Alfabetizado (PBA). Criado em 2003, o Programa tem como público-alvo jovens acima de quinze anos de idade, adultos e idosos que se encontram fora da escola e apresentam defasagem idade-série. O PBA é efetivado mediante apoio técnico e financeiro aos estados e municípios para o desenvolvimento de projetos de educação de jovens e adultos. São priorizados os projetos de municípios com altos índices de analfabetismo. Segundo o Ministério da Educação, o atendimento do Programa foi ampliado em 2017, passando de 168 mil para 250 mil alfabetizando.

229. Quanto à educação profissional técnica, a estratégia 8.4 prevê a expansão de sua oferta gratuita por parte das entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical. Nesse contexto, destaca-se o acordo de gratuidade firmado em 2008 entre o Ministério da Educação e entidades integrantes dos Serviços Sociais Autônomos (Sesi, Senai, Sesc, Senac). O acordo prevê que parte da receita dessas entidades seja aplicada na oferta de vagas gratuitas em cursos de formação inicial e continuada (FIC) e de educação profissional técnica de nível médio.

230. O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) também possui iniciativas voltadas para o público da EJA. Essas iniciativas serão comentadas na Meta 10, que trata da integração entre EJA e educação profissional.

231. Por fim, a estratégia 8.3 do PNE preconiza o acesso gratuito a exames de certificação da conclusão dos ensinos fundamental e médio. Em âmbito federal, o Inep realiza anualmente o Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja), nos níveis de ensino fundamental ou médio. O Encceja avalia competências, habilidades e saberes adquiridos tanto em ambientes escolares quanto em outros processos formativos (por exemplo, na convivência familiar, nas relações de trabalho, etc.). As inscrições são gratuitas e podem ser feitas por jovens e adultos residentes no Brasil ou no exterior, inclusive pessoas privadas de liberdade.

Acompanhamento pelo TCU

232. Entre 2015 e 2017, o TCU realizou quatro fiscalizações no Pronatec, uma das quais diretamente relacionada ao acordo de gratuidade firmado entre MEC e entidades dos Serviços Sociais Autônomos (TC 010.803/2016-5, Acórdão 1067/2017-TCU-Plenário). O objetivo dessa auditoria foi avaliar a atuação do MEC no acompanhamento do acordo, bem como o regular cumprimento das metas nele estabelecidas. A fiscalização abrangeu o período de 2009 a 2014 e chegou, em síntese, às seguintes constatações:

- a) o acompanhamento do Ministério da Educação foi intempestivo e insuficiente para verificar o regular cumprimento do acordo;
- b) as ofertas de vagas decorrentes do acordo não levaram em consideração as demandas do mercado de trabalho local, conforme previamente identificadas pelo MEC;
- c) os relatórios de gestão do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial e do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial não traziam informações suficientes sobre a execução físico-financeira do acordo; e
- d) a metodologia de apropriação das despesas não permite aferir, com razoável segurança, se houve cumprimento da meta de gasto do acordo.

META 9 – ALFABETIZAÇÃO E ALFABETISMO FUNCIONAL DE JOVENS E ADULTOS

233. **Descrição da meta:** elevar a taxa de alfabetização da população com quinze anos ou mais para 93,5% até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% a taxa de analfabetismo funcional.

234. O impacto do analfabetismo na vida das pessoas vem sendo demonstrado em inúmeras pesquisas. A alfabetização dá início à escolarização formal, sem a qual as perspectivas econômicas e sociais do indivíduo tendem a se tornar desfavoráveis. As consequências do analfabetismo se refletem em diversos aspectos da vida, como nas relações familiares e de trabalho, e atravessam gerações, influenciando a trajetória escolar dos filhos. Por tudo isso, a alfabetização é requisito indispensável à plena fruição dos direitos inerentes à pessoa.

235. O Brasil tem avançado na instrução inicial de crianças e jovens, mas não tem conseguido evoluir significativamente na escolarização daqueles que abandonam a escola e que, mais tarde, quando adultos, querem retornar aos estudos, bem como daqueles que não tiveram oportunidade de acesso à escola na idade adequada. Nas últimas décadas, a taxa geral de analfabetismo vem caindo principalmente em virtude da proporção crescente de crianças que ingressam na educação básica, e não tanto por causa dos resultados das políticas de alfabetização de jovens e adultos.

236. O tímido avanço na educação de jovens e adultos (EJA) explica-se, em parte, pelas peculiaridades do público-alvo, que traz para a sala de aula suas próprias vivências e experiências sociais; que necessita de ajustes nos horários e locais das aulas, a fim de conciliá-las com as rotinas de trabalho e cuidados com a família. A heterogeneidade do público, muito marcado pela exclusão social, requer a implementação de políticas intersetoriais (estratégia 9.4), a articulação entre empresas e escolas (estratégia 9.10), a adequação dos currículos e o desenvolvimento de tecnologias pedagógicas (estratégia 9.9).

237. Essas e outras iniciativas estão previstas sob a alçada da Meta 9 do PNE, que além de visar a erradicação do analfabetismo, se propõe a reduzir pela metade o analfabetismo funcional, isto é, a incapacidade de pessoas alfabetizadas compreenderem textos simples. Pesquisas recentes indicam que parcela considerável da população brasileira, inclusive pessoas com graduação, sofre desse tipo de alfabetização rudimentar.

Evolução e projeção da meta

238. Para o monitoramento da Meta 9, o Inep adota dois indicadores, ambos calculados a partir de dados da Pnad: a taxa de alfabetização da população de quinze anos ou mais de idade, e a taxa de analfabetismo funcional das pessoas nessa mesma faixa etária.

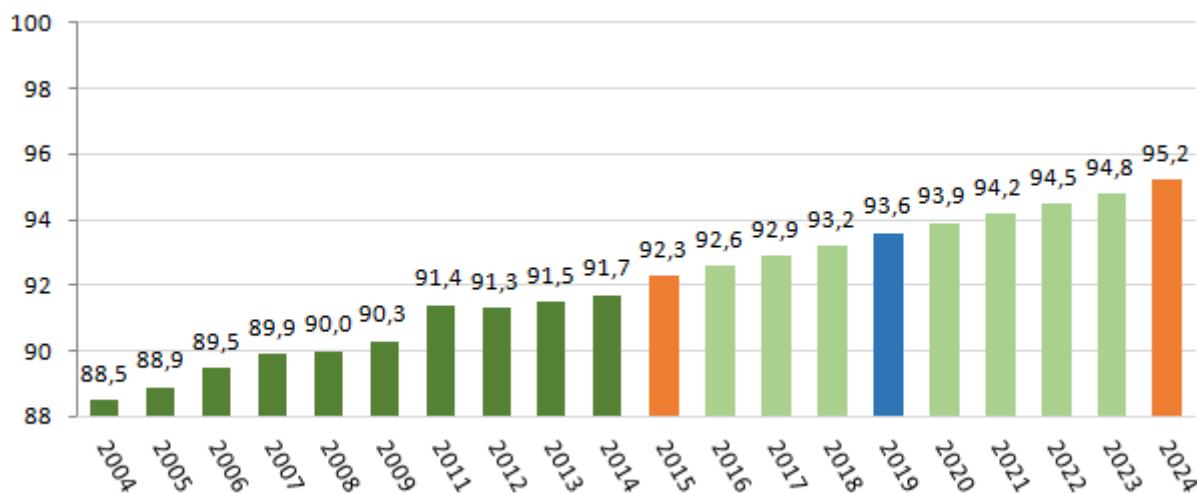
239. Diante da dificuldade de se precisar – e, portanto, de mensurar – o “analfabetismo funcional”, o Inep utiliza como critério o período de cinco anos de estudo (correspondentes à duração dos anos iniciais do ensino fundamental) para definir se a pessoa é ou não alfabetizada funcionalmente: se ela não completou os cinco anos de estudo, então é considerada analfabeta funcional.

240. Outro ponto que merece destaque é que, como a redação da Meta 9 não estabelece um valor absoluto para a taxa de analfabetismo funcional “tolerada” ao fim da vigência do atual PNE, para quantificar a meta, deve-se tomar como referência o índice mais atualizado à época da publicação da Lei 13.005/2014. Assim, o índice base é 18,3% (taxa de analfabetismo funcional verificada em 2012) e a meta, reduzir o índice para pelo menos 9,15%, até 2024.

241. No tocante ao primeiro indicador (taxa de alfabetização das pessoas de quinze anos ou mais), constata-se que, em 2014, o índice era de 92,3%. Como a meta de 93,5% vencia no ano

seguinte, 2015, e ante a evolução histórica do indicador entre 2004 e 2014, é provável que a meta não tenha sido alcançada no prazo estipulado. Ademais, as projeções sugerem a possibilidade de a erradicação do analfabetismo absoluto não ser cumprida até o fim do Plano.

Gráfico 9.1 – Taxa de alfabetização da população com quinze anos ou mais de idade

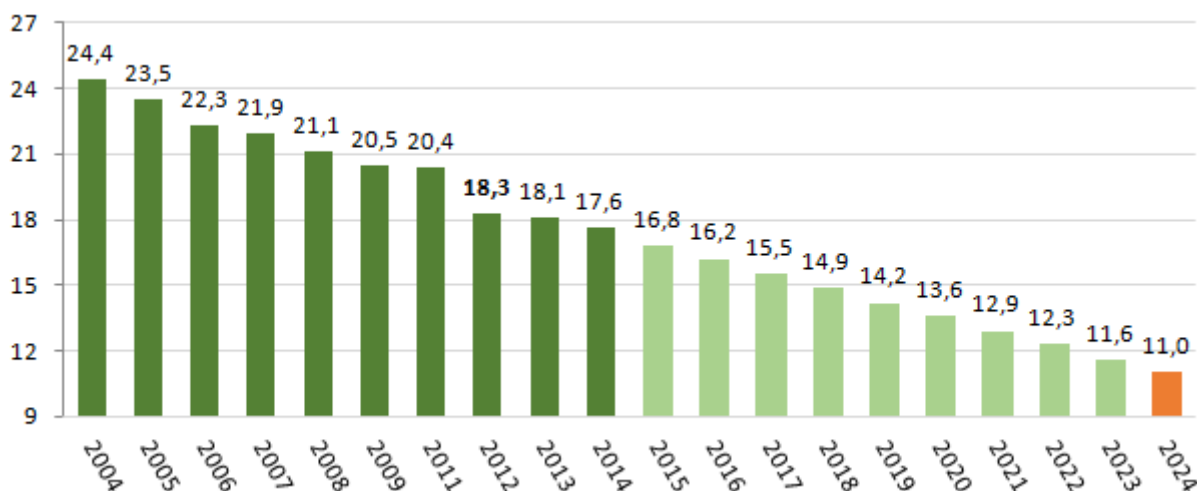


Fonte: Inep (2004 a 2014); projeção para 2015-2024.

242. Ao desagregar o índice por região, verifica-se que o problema é mais grave no Nordeste, onde a taxa de alfabetização da população com quinze anos ou mais é de apenas 83,4% (em 2014). Nas demais regiões, a taxa varia entre 91,0% (Norte) e 95,6% (Sul). A disparidade também é observada na desagregação por local de residência, raça/cor e nível de renda: as taxas de alfabetização são significativamente mais baixas no caso dos residentes em áreas rurais, dos negros e da população do quartil mais baixo de renda *per capita*.

243. Assim como a taxa de alfabetização vem crescendo nos últimos anos, a de analfabetismo funcional vem caindo (Gráfico 9.2). Contudo, as desigualdades mencionadas acima se repetem: a população do Nordeste (e, neste caso, também a do Norte), a das áreas rurais, os negros e os mais pobres apresentam índices de analfabetismo funcional bem mais elevados que o restante da população, necessitando, portanto, de mais atenção por parte do poder público.

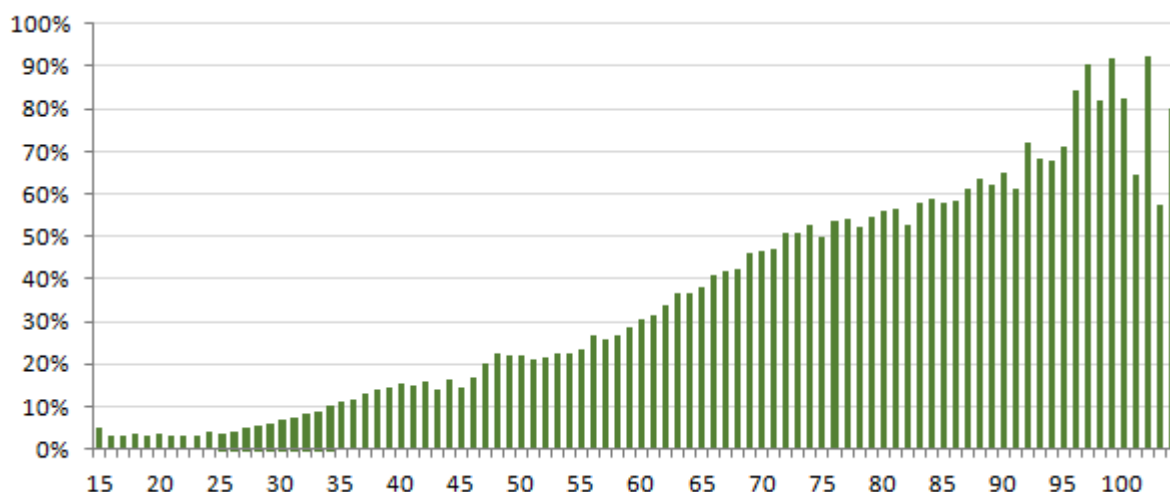
Gráfico 9.2 – Taxa de analfabetismo funcional da população com quinze anos ou mais de idade



Fonte: Inep (2004 a 2014); projeção para 2015-2024.

244. Deve-se atentar para o fato de a taxa de analfabetismo funcional variar consideravelmente de acordo com a idade. Nessa linha, enquanto o percentual de analfabetos funcionais com dezesseis anos era, em 2014, de 3,5%, o percentual referente àqueles com 65 anos era de 38,6% (Gráfico 9.3).

Gráfico 9.3 – Taxa de analfabetismo funcional da população de quinze anos ou mais, por idade – 2014



Fonte: Inep.

245. O alto índice de analfabetismo funcional entre as pessoas mais velhas reflete as deficiências históricas do atendimento educacional brasileiro (tanto em termos de acesso como de qualidade) e demanda, do poder público, esforços para a escolarização de adultos e idosos. Esses esforços se fazem ainda mais necessários tendo em vista que, com o aumento da expectativa de vida, aumentou-se também a faixa etária considerada em idade produtiva.

Estratégias em destaque

246. O Programa Brasil Alfabetizado é a principal intervenção do governo federal para dar cumprimento à Meta 9 e, entre as suas estratégias, à 9.3 (implementação de ações de alfabetização de jovens e adultos com garantia de continuidade da escolarização básica). Remete-se o leitor ao capítulo da Meta 8 para mais informações sobre o PBA.

247. Outra intervenção federal pertinente, sobretudo em relação à estratégia 9.8, é o Programa Educação em Prisões, cujo objetivo é apoiar técnica e financeiramente a implementação da educação de jovens e adultos no sistema penitenciário. As principais linhas de ação do Programa são: apoio à elaboração dos planos estaduais de educação nas prisões; oferta de formação continuada para diretores de estabelecimentos penais, agentes penitenciários e professores; e aquisição de acervo bibliográfico.

248. Apesar da existência do Programa, os números de acesso à escolarização nos estabelecimentos penais são baixos: de acordo com o sítio Observatório do PNE, referenciando dados do Ministério da Justiça relativos a 2013, dos 574 mil detentos em prisões brasileiras, somente 10,2% estudavam.

249. Por fim, cabe mencionar que a estratégia 9.4, sob responsabilidade direta da União, ainda não foi concretizada. O dispositivo prevê a criação de benefício adicional no programa nacional de transferência de renda (Bolsa Família) para jovens e adultos que frequentarem cursos de alfabetização. Entende-se que o benefício adicional dado às famílias com adolescentes de quinze a dezessete anos matriculados na rede de ensino não se enquadra na definição da estratégia.

META 10 – EJA INTEGRADA À EDUCAÇÃO PROFISSIONAL

250. **Descrição da meta:** oferecer, no mínimo, 25% das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional.

251. A educação de jovens e adultos tem como objetivo ofertar os ensinos fundamental e médio às pessoas com quinze anos ou mais de idade que apresentam defasagem na escolarização formal ou na relação idade-série. Para se ter ideia da dimensão do público-alvo da EJA, aproximadamente 52% dos brasileiros de 25 anos ou mais têm somente o ensino fundamental completo.

252. Já a educação profissional visa formar e qualificar tecnicamente as pessoas para o mercado de trabalho. Em âmbito federal, a principal iniciativa do governo para promoção da educação profissional é o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec).

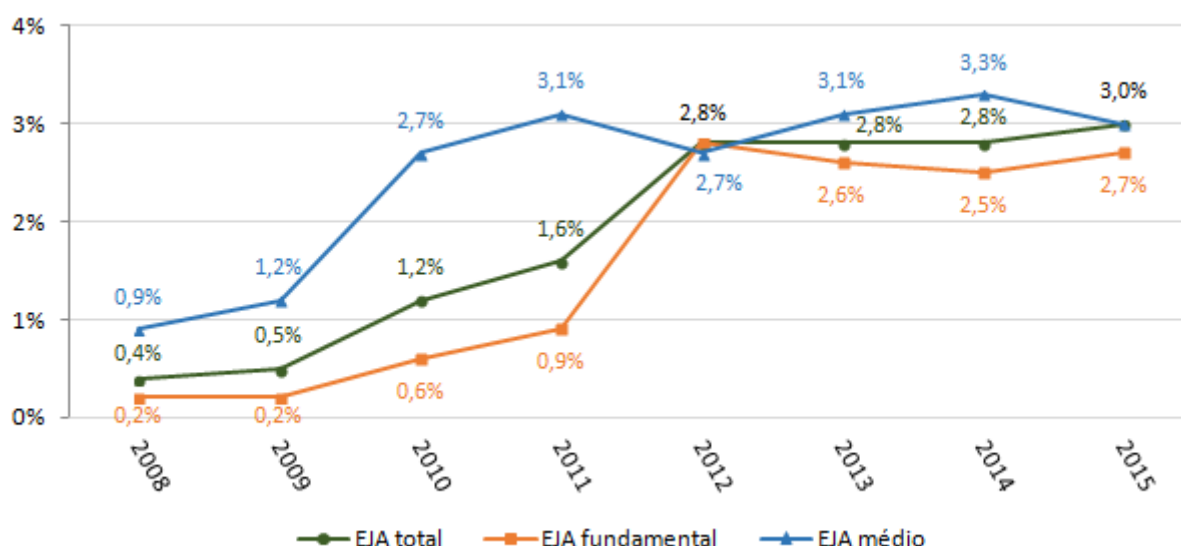
253. Pode-se afirmar que, sem a escolarização formal, o exercício da cidadania é prejudicado, e sem o devido preparo técnico, o indivíduo é alijado do mercado e do acesso a melhores fontes de renda.

254. O Plano Nacional de Educação traz uma visão conjugada das duas modalidades de ensino, fomentando, na Meta 10, a oferta da educação de jovens e adultos integrada à educação profissional. Dessa forma, o Plano busca a inserção econômica e social de um público em situação de vulnerabilidade.

Evolução e projeção da meta

255. A Meta 10 do PNE é mensurada pelo percentual de matrículas da educação de jovens e adultos na forma integrada à educação profissional. O Gráfico 10.1 mostra a evolução desse percentual entre 2008 e 2015, além dos percentuais desagregados da EJA no nível fundamental e da EJA no nível médio.

Gráfico 10.1 – Percentual de matrículas da educação de jovens e adultos integradas à educação profissional



Fonte: Inep.

256. Constata-se que a participação das matrículas de EJA integradas à educação profissional está muito longe da meta de 25%. Além disso, essa participação encontra-se estagnada desde 2011,

para as matrículas de nível médio, e 2012, para as de nível fundamental. Tais fatos elevam a probabilidade de a Meta 10 não ser cumprida.

257. Cumpre mencionar que, embora a proporção de matrículas de EJA integradas à educação profissional seja maior no caso do nível médio (3,0% em 2015), em números absolutos, há mais matrículas integradas no nível fundamental: são 67,4 mil matrículas integradas de EJA fundamental contra 39,1 mil de EJA médio.

258. A maior parte das matrículas de EJA integradas à educação profissional é ofertada pelas redes municipais e estaduais (49,5% e 33,8%, respectivamente), concentra-se nas áreas urbanas (84,1%) e atende a população autodeclarada negra (50,6%).

Estratégias em destaque

259. As quatro primeiras estratégias da Meta 10 dizem respeito diretamente à oferta de EJA integrada à educação profissional. A estratégia 10.1 fala em manter programa nacional de educação de jovens e adultos voltado à conclusão do ensino fundamental e à formação profissional inicial. A estratégia 10.2 preconiza a expansão das matrículas de EJA, articulando a formação inicial e continuada (FIC) dos trabalhadores com a educação profissional. Por sua vez, a estratégia 10.3 trata do fomento à integração da educação de jovens e adultos com a educação profissional, em cursos planejados e de acordo com as características do público da EJA. Finalmente, a estratégia 10.4 visa ampliar as oportunidades profissionais dos jovens e adultos com baixo nível de escolaridade por meio do acesso à EJA articulada à educação profissional.

260. Três ações federais se destacam no atendimento dessas estratégias: o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja), o Pronatec EJA e o Programa Nacional de Inclusão de Jovens do Campo (ProJovem Campo).

261. Proeja e Pronatec EJA têm objetivos semelhantes, a saber, oferecer cursos que integrem a educação de jovens e adultos à formação profissional. Uma das diferenças entre os dois programas reside na forma de participação da União: no Proeja, a assistência federal é de natureza eminentemente técnica, sendo as redes ofertantes financiadas, em parte, pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Já no Pronatec-EJA, os cursos são custeados pela União (exceto aqueles ofertados por entidades dos Serviços Sociais Autônomos no âmbito do acordo de gratuidade).

262. Por último, tanto o ProJovem Campo quanto o EJA – Saberes da Terra se inserem no contexto da educação do campo. O Programa Nacional de Inclusão de Jovens do Campo oferece cursos de qualificação profissional inicial e escolarização a jovens agricultores familiares entre dezoito e 29 anos de idade que não concluíram o ensino fundamental. Para participar dos cursos, os agricultores recebem auxílio financeiro da União e, em contrapartida, têm de frequentar pelo menos 75% das aulas. O formato dos cursos é de responsabilidade dos ofertantes (secretarias estaduais de educação e instituições públicas de ensino superior), devendo obedecer a sistema de alternância, intercalando tempo na escola e tempo na comunidade.

META 11 – EDUCAÇÃO PROFISSIONAL TÉCNICA DE NÍVEL MÉDIO

263. **Descrição da meta:** triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% da expansão no segmento público.

264. A educação profissional técnica de nível médio, cujo objetivo, segundo a LDB, é a preparação geral para o trabalho, vem sendo muito debatida no país devido ao grande número de jovens desempregados e também em razão das discussões sobre as mudanças no ensino médio.

265. De acordo com os arts. 36-B e 36-C da Lei de Diretrizes e Bases, a modalidade de ensino pode ser ofertada de três formas: integrada, concomitante ou subsequente ao ensino médio. A forma integrada é oferecida a quem já tenha concluído o ensino fundamental, sendo as atividades de educação profissional desenvolvidas na mesma instituição de ensino que ministra o ensino médio. É efetuada matrícula única para cada aluno. A forma concomitante é ofertada a quem ingresse no ensino médio ou já o esteja cursando, efetuando-se matrículas distintas para cada curso. Os cursos (ensino médio e educação profissional) podem ocorrer na mesma instituição de ensino ou em instituições distintas. Por fim, a forma subsequente é semelhante à concomitante, mas sua oferta se destina a quem já tenha concluído o ensino médio.

266. Segundo informações do sítio Observatório do PNE, em 2015, 57,3% das matrículas na educação profissional técnica de nível médio correspondiam à forma subsequente. As formas integrada e concomitante representavam 21,9% e 15,9% do total, respectivamente.

267. A importância dada à formação profissional por jovens e adolescentes se revela em pesquisa recente divulgada pela organização Todos Pela Educação, intitulada “Repensar o Ensino Médio”. Foram entrevistados adolescentes e jovens de quinze a dezenove anos, em amostra representativa da população nessa faixa etária. Para 77,6% dos entrevistados, as disciplinas voltadas à formação profissional são altamente relevantes; todavia, metade deles afirma não conhecer nenhuma modalidade de ensino técnico (o percentual de desconhecimento chega a 72,3% entre os entrevistados das classes D e E).

268. Esse fato indica a necessidade de expansão das matrículas da educação profissional técnica de nível médio, sobretudo na rede pública, tal como incorporado na Meta 11 do PNE.

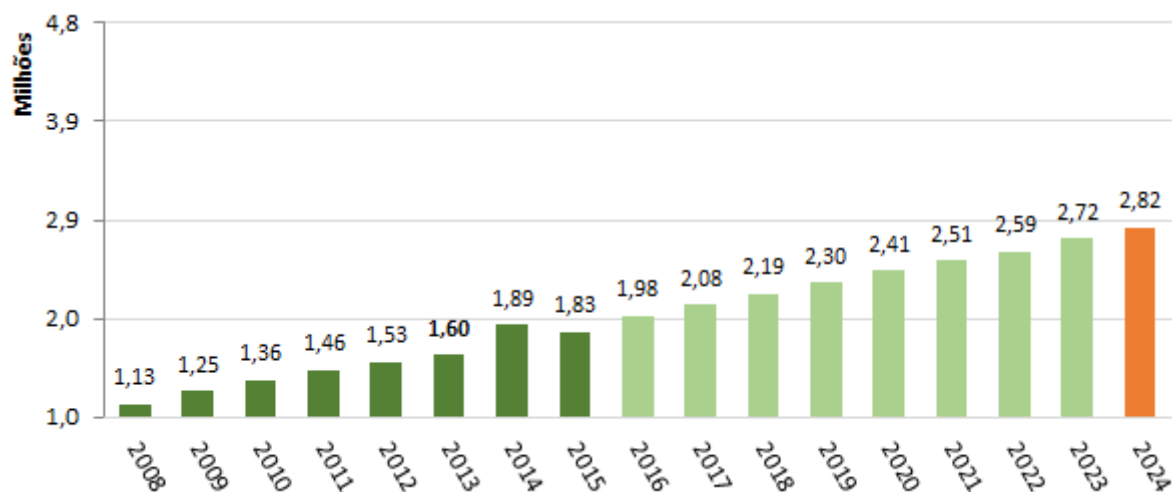
Evolução e projeção da meta

269. Inicialmente, a Meta 11 estipula o objetivo de triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio. A fim de mensurar o alcance do objetivo, o Inep utiliza como índice de referência o número de matrículas da modalidade computado em 2013, de 1.602.946 (dado mais atualizado à época da publicação da Lei do PNE). Assim, para cumprimento do que estabelece a Meta, em 2024 deverão ser registradas, no mínimo, 4.808.838 matrículas.

270. Da ampliação do número de matrículas (ao menos 3.205.892), pelo menos metade (1.602.946) deve ocorrer no segmento público. Dito de outra forma, até o final da vigência do Plano, a rede pública deve criar, no mínimo, a quantidade total de matrículas verificada em 2013.

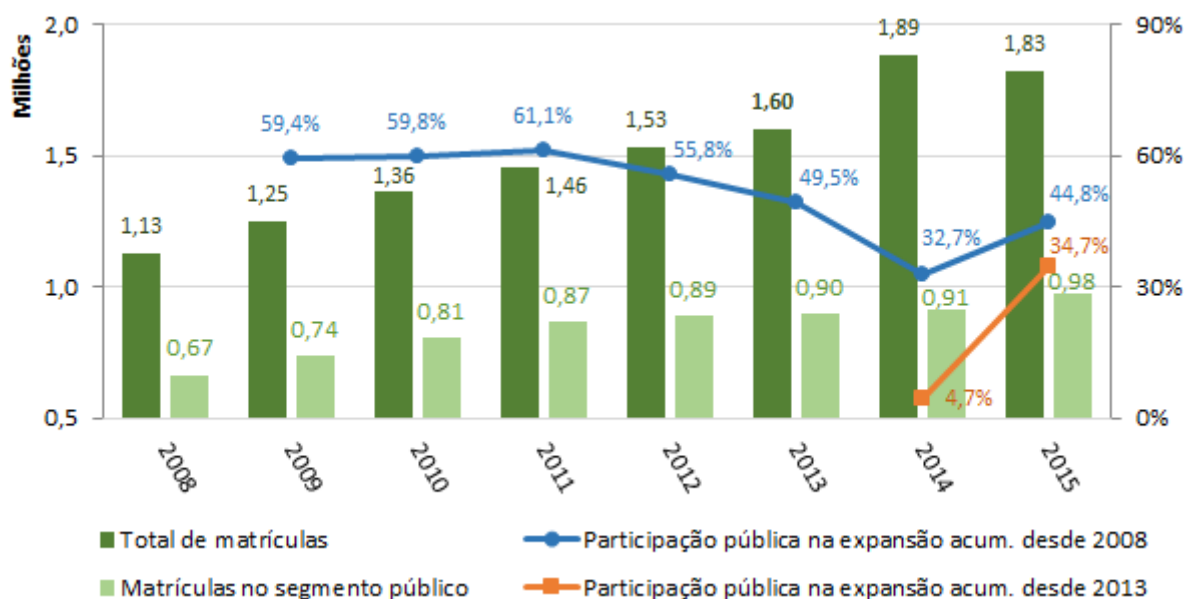
271. Os Gráficos 11.1 e 11.2 mostram, respectivamente, a evolução do número de matrículas da educação profissional técnica de nível médio e da participação do segmento público na expansão da oferta.

Gráfico 11.1 – Número de matrículas da educação profissional técnica de nível médio



Fonte: Inep (2008 a 2015); projeção para 2016-2024.

Gráfico 11.2 – Participação do segmento público na expansão das matrículas de educação profissional técnica de nível médio



Fonte: Inep (2008 a 2015).

272. No tocante à evolução do número total de matrículas da modalidade, observa-se que o ritmo de aumento vivenciado entre 2008 e 2015 (aproximadamente 100.000 matrículas a mais anualmente) é insuficiente para assegurar o cumprimento da meta de expansão até 2024.

273. No caso da meta de participação do segmento público na expansão da modalidade, deve-se adotar 2013 como ano de referência. Em 2014, a rede pública foi responsável por apenas 4,7% da ampliação do total de matrículas. Em 2015, a participação pública na expansão acumulada desde 2013 aumentou para 34,7%. Esse acréscimo se deve tanto à ampliação do número de matrículas na rede pública quanto à diminuição do número na rede privada. Mesmo assim, para que em 2015 a participação do segmento público na expansão acumulada fosse de 50%, a rede pública deveria ter 34.141 matrículas a mais do que o verificado.

Estratégias em destaque

274. Das catorze estratégias constantes da Meta 11, sete se referem à expansão da oferta: a estratégia 11.1 trata da expansão na Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica; a 11.2, da expansão nas redes públicas estaduais; a 11.3 fala do fomento à modalidade de educação a distância; a estratégia 11.6 aborda a oferta de matrículas gratuitas pelas entidades privadas de formação profissional vinculadas ao sistema sindical e entidades sem fins lucrativos de atendimento à pessoa com deficiência; a estratégia 11.7 se refere à expansão do financiamento estudantil à educação profissional técnica de nível médio oferecida em instituições privadas de educação superior; e, por fim, as estratégias 11.9 e 11.10 dizem respeito ao atendimento de segmentos populacionais específicos, como a população do campo, os indígenas, os quilombolas e as pessoas com necessidades especiais.

275. O fato de metade das estratégias tratar da ampliação do atendimento condiz com a situação de risco identificada no Gráfico 11.1: as projeções sinalizam que, no ritmo de crescimento do número de matrículas vivenciado de 2008 a 2015, a expansão ao final do PNE não chegará a 60% do proposto na Meta. O quadro indica a necessidade de ampliação e conjugação de esforços, sobretudo da União e dos estados.

276. No caso do governo federal, a principal iniciativa atinente à Meta 11 consiste no Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego. São objetivos do Pronatec a expansão, a interiorização e a democratização da oferta de cursos de educação profissional técnica de nível médio e de cursos de formação inicial e continuada ou qualificação profissional presencial e a distância, além da construção, reforma e ampliação das escolas que ofertam educação profissional e tecnológica nas redes estaduais.

277. Cumpre destacar que, em 2017, foi criada uma nova linha de ação dentro do Pronatec, chamada MedioTec. O MedioTec propõe o estabelecimento de parcerias entre instituições de ensino públicas e privadas de modo a permitir que alunos matriculados no ensino médio regular público cursem, no contraturno, programas de formação técnica na rede privada. Assim, se por um lado o MedioTec gera um novo fôlego para o alcance da primeira parte da Meta 11 (expansão do número de matrículas), por outro não se alinha à segunda parte, na medida em que favorece a expansão no setor privado, ao invés de no setor público.

Acompanhamento pelo TCU

278. Entre 2015 e 2017, o TCU realizou quatro fiscalizações no Pronatec. A primeira delas consistiu em levantamento de auditoria com os objetivos de conhecer as principais atividades relacionadas ao Programa, identificar fragilidades e riscos associados e averiguar a viabilidade da realização de uma avaliação de impacto (efetividade) do Pronatec (TC 008.089/2015-9, Acórdão 3030/2015-TCU-Plenário). As demais fiscalizações no Programa se originaram desse levantamento.

279. Em seguida, foram realizadas duas auditorias na Bolsa-Formação, iniciativa de maior dotação orçamentária do Pronatec. A Bolsa-Formação visa fomentar o acesso gratuito a cursos de educação profissional, ofertados por instituições públicas e privadas e financiados pelo MEC. A primeira das auditorias teve viés de conformidade e buscou verificar a regularidade da aplicação dos recursos financeiros transferidos pela União no âmbito da iniciativa (TC 024.329/2015-0, Acórdão 1006/2016-TCU-Plenário). Entre os achados da auditoria, destacam-se:

- a) ausência ou descumprimento, nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, de normativos internos contendo critérios de seleção de bolsistas;
- b) ausência de critérios claros, objetivos e impessoais nos editais de seleção de profissionais para o Pronatec;

- c) sobreposição de horários entre a jornada regular de trabalho de servidores dos Institutos Federais e suas jornadas enquanto bolsistas da Bolsa-Formação;
- d) não realização da reconfirmação da matrícula e do consequente cancelamento da matrícula nos casos em que alunos descumpriam os requisitos de permanência na Bolsa-Formação; e
- e) ausência de normas específicas para assegurar a efetiva e regular prestação de assistência estudantil aos beneficiários da Bolsa-Formação.

280. De natureza operacional, a segunda auditoria teve como objetivo avaliar a implantação e a efetividade das ações da Bolsa-Formação (TC 019.154/2015-1, Acórdão 3071/2016-TCU-Plenário). Os principais achados são:

- a) o processo de definição da oferta de cursos carece de mecanismos que garantam o alinhamento necessário com o mercado de trabalho. Tal processo apresenta deficiências em retratar a necessidade real de mão de obra qualificada do setor produtivo nos municípios;
- b) o atendimento do público do seguro-desemprego é insuficiente. Embora a Bolsa-Formação ofereça cursos de qualificação profissional para beneficiários do seguro-desemprego e dos programas de inclusão produtiva do governo federal, somente uma pequena parcela dos beneficiários do seguro-desemprego (1%), considerado como público prioritário, consegue se matricular e realizar os cursos do Pronatec;
- c) há falhas no gerenciamento do Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (Sistec), que suporta toda a implantação do Pronatec; e
- d) os cursos de formação inicial e continuada ofertados no âmbito da Bolsa-Formação são efetivos na empregabilidade dos alunos. Contudo, essa efetividade varia em função do perfil dos egressos e do eixo tecnológico ao qual os cursos estão vinculados. Esse resultado reforça a necessidade de se aperfeiçoar o processo de definição dos cursos, considerando o mercado de trabalho, e também o público alvo. Em relação à renda, a auditoria não obteve resultados conclusivos.

281. Por fim, o Tribunal também fiscalizou o cumprimento do acordo celebrado pelo Ministério da Educação e por entidades dos Serviços Sociais Autônomos para a oferta de vagas gratuitas em cursos de FIC e de educação profissional técnica de nível médio (TC 010.803/2016-5, Acórdão 1067/2017-TCU-Plenário). Essa fiscalização foi comentada no capítulo referente à Meta 8, para o qual se remete o leitor.

META 12 – EDUCAÇÃO SUPERIOR

282. **Descrição da meta:** elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de dezoito a 24 anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% das novas matrículas, no segmento público.

283. A educação superior constitui-se no mais elevado nível da educação no Brasil, completando a educação escolar após a conclusão da educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio). Abrange cursos sequenciais por campo de saber, cursos e programas de graduação e de pós-graduação e cursos de extensão.

284. A educação superior tem por finalidade, dentre outras, estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo, formar diplomados nas diferentes áreas do conhecimento para inserção em setores profissionais, incentivar o trabalho de pesquisa e investigação científica e atuar em favor da universalização e do aprimoramento da educação básica, mediante a formação e a capacitação de profissionais (art. 43 da Lei 9.394/1996 – LDB).

285. Diante de sua relevância, a Meta 12 do Plano Nacional de Educação 2014-2024 buscou enfatizar a expansão no ensino superior em nível de graduação nas redes públicas e privadas, assegurando a qualidade na oferta.

286. A propósito, os entes federativos devem se articular de forma coordenada para que os resultados das políticas públicas sejam maximizados. Nesse sentido, a divisão de responsabilidades dos entes se caracteriza pela predominância de competência da União. No entanto, verifica-se que além das instituições de ensino superior (IES) públicas federais, os estados, o Distrito Federal e os municípios também têm atribuições em relação às suas IES, sem desconsiderar o papel da rede privada de ensino para a expansão nesse nível de ensino.

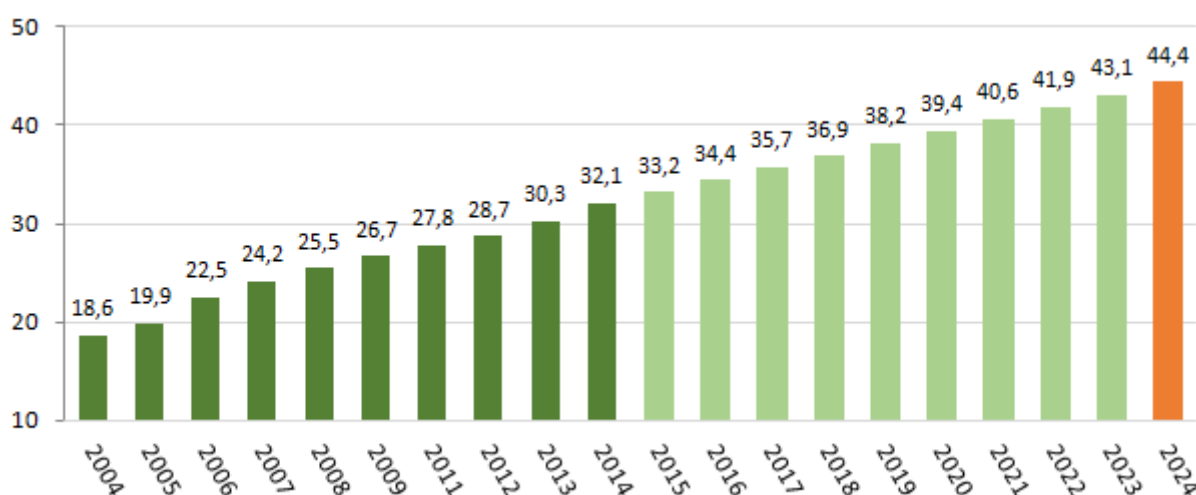
287. Com efeito, a concretização do direito à educação perpassa pela oferta e acesso ao ensino superior, sobretudo para aqueles que estão na idade recomendada para cursá-lo (dezoito a 24 anos). Os reflexos decorrentes do acesso e da qualidade no ensino superior são evidenciados nos três níveis governamentais, ao propiciar a geração de renda, a qualidade dos professores e dos profissionais locais e o desenvolvimento econômico.

Evolução e projeção da meta

288. O Inep adota três indicadores para o monitoramento da Meta 12, a saber: taxa bruta de matrículas (TBM) na graduação; taxa líquida de escolarização (TLE) na graduação; e participação do segmento público na expansão de matrículas de graduação.

289. A taxa bruta de matrículas consiste na razão entre o total de matriculados num determinado nível de ensino (independentemente da idade) e o total populacional em idade considerada adequada para cursar o referido nível. Assim, a TBM na graduação indica a capacidade de absorção de todos os cursos de graduação do país em relação ao tamanho da população de dezoito a 24 anos de idade. O Gráfico 12.1 exibe as taxas apuradas para 2004-2014 e as projeções para o período 2015-2024:

Gráfico 12.1 – Taxa bruta de matrículas na graduação



Fonte: Inep (2004 a 2014); projeção para 2015-2024.

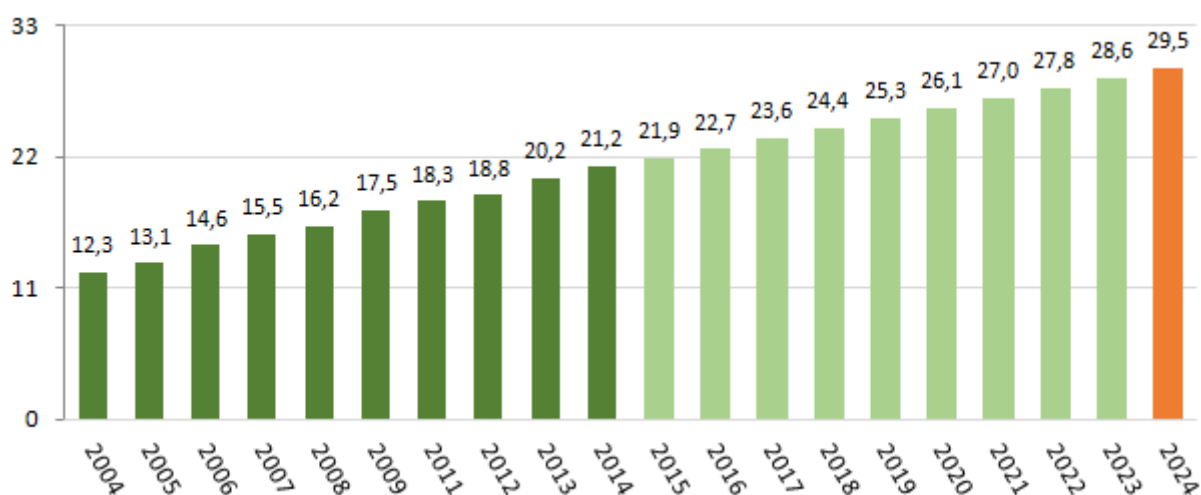
290. Percebe-se que a TBM na graduação aumentou consideravelmente no decênio 2004-2014 (72,6%), mas, mesmo assim, há risco de o objetivo de 50% não ser alcançado até 2024, conforme sinalizam as projeções.

291. O conceito do segundo indicador – taxa líquida de escolarização (TLE) – também merece ser explicado. Diferentemente da TBM, a taxa líquida de matrículas (TLM) leva em consideração somente os alunos de um determinado nível de ensino que estejam na idade de

referência para cursá-lo. No caso da educação superior, a taxa líquida de matrículas resultaria da divisão entre a quantidade de graduandos de dezoito a 24 anos de idade e o número total de jovens nessa mesma faixa etária.

292. A taxa líquida de escolarização (TLE) é um aperfeiçoamento desse último indicador (TLM) e inclui também a população que está dentro da faixa etária considerada adequada, mas que já concluiu o nível de ensino em questão. Esse aperfeiçoamento evita que o indicador seja subdimensionado por um fato virtuoso: a titulação antes da idade de referência. O Gráfico 12.2 apresenta a evolução e as projeções para a TLE na graduação:

Gráfico 12.2 – Taxa líquida de escolarização na graduação



Fonte: Inep (2004 a 2014); projeção para 2015-2024.

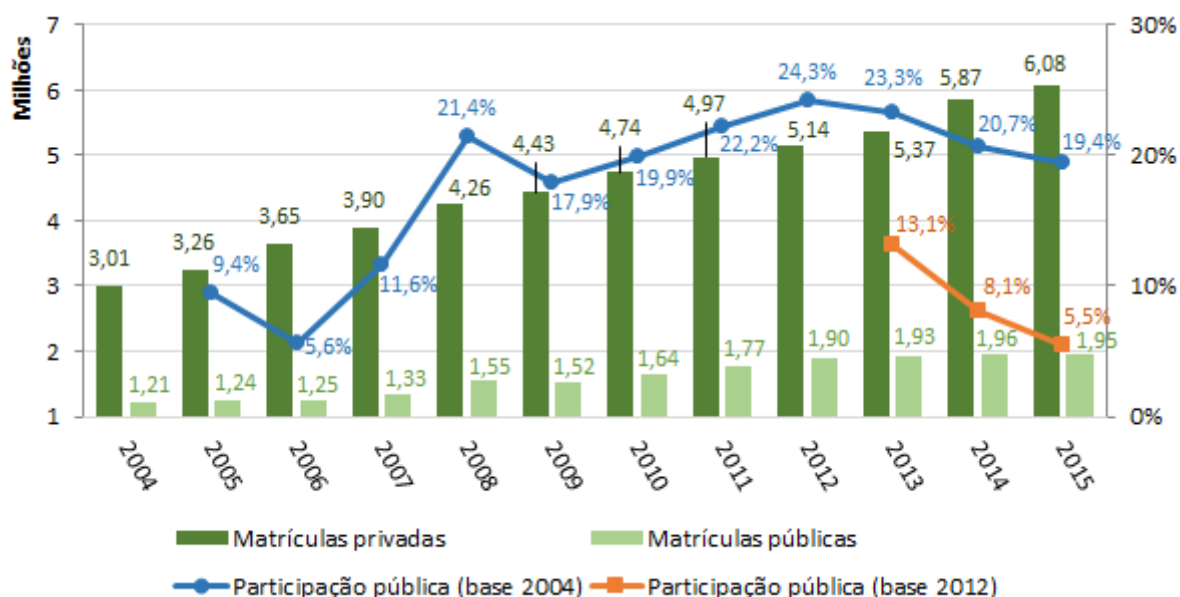
293. Assim como o indicador de taxa bruta de matrículas, a TLE cresceu significativamente entre 2004 e 2014 (72,4%), mas pode não chegar aos 33% almejados pelo PNE para 2024.

294. Ademais, deve-se frisar que os números do Gráfico 12.2 mascaram uma expressiva desigualdade: a TLE dos jovens pertencentes ao quintil de renda domiciliar *per capita* mais alto é bem maior que a TLE dos jovens do quintil de renda mais baixo. Com efeito, a TLE do primeiro grupo supera com folga a meta de 33% durante todo o período histórico analisado (2004 a 2014), chegando a 53,6% em 2014. Nesse mesmo período, a taxa líquida de escolarização dos jovens 20% mais pobres passa de 0,6% em 2004 para 4,9% em 2024.

295. Diante desse cenário, ganham importância as estratégias 12.5 e 12.9, as quais visam, respectivamente, ampliar as políticas de inclusão e de assistência estudantil e aumentar a participação de grupos historicamente desfavorecidos na educação superior.

296. O terceiro indicador utilizado pelo Inep afere o cumprimento do trecho final da Meta 12: assegurar que pelo menos 40% das novas matrículas de graduação ocorra no segmento público. Nesse sentido, o indicador informa o quanto as IES públicas contribuíram, percentualmente, para a expansão total das matrículas de graduação; isto é, para a expansão acumulada desde o ano de referência (2012).

Gráfico 12.3 – Participação do segmento público na expansão das matrículas de graduação



Fonte: Inep (2004 a 2015).

297. Embora possa haver, de um ano para outro, grandes oscilações na participação percentual da rede pública, conforme evidenciado no Gráfico 12.3, deve-se atentar para o fato de que, em nenhum ano entre 2005 e 2015, tomando como referência o ano de 2004, essa participação foi maior que 25%. Esse fato levanta dúvidas sobre a possibilidade de a meta de 40% ser alcançada.

Estratégias em destaque

298. Tendo em vista que as condições socioeconômicas dos estudantes influenciam o acesso e a permanência no ensino superior, podem-se destacar estratégias da Meta 12 que almejam enfrentar esse problema: a 12.2 que objetiva 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 (UAB); a 12.18 que visa estimular a expansão e reestruturação das IES estaduais e municipais cujo ensino seja gratuito, por meio de apoio técnico e financeiro do governo federal; e a 12.20 que busca ampliar a concessão de financiamentos a estudantes, no âmbito do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e do Programa Universidade para Todos (Prouni).

299. Paralelamente a essas estratégias, o Prouni, o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) e o Fies se distinguiram por auxiliar na consecução de tais estratégias. Enquanto o Fies é um programa destinado para o financiamento de cursos superiores em instituições privadas, prioritariamente, aos estudantes de baixa renda, o Reuni tem como principal foco, as universidades federais, tendo como objetivo ampliar o acesso e a permanência no ensino superior, visando não somente à expansão no número de vagas nas universidades federais, mas também, a expansão física, a revisão da estrutura acadêmica e inovações pedagógicas.

300. Por outro lado, o Prouni tem o fito de conceder bolsas de estudo integrais e parciais em instituições privadas de educação superior, em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, a estudantes brasileiros sem diploma de nível superior.

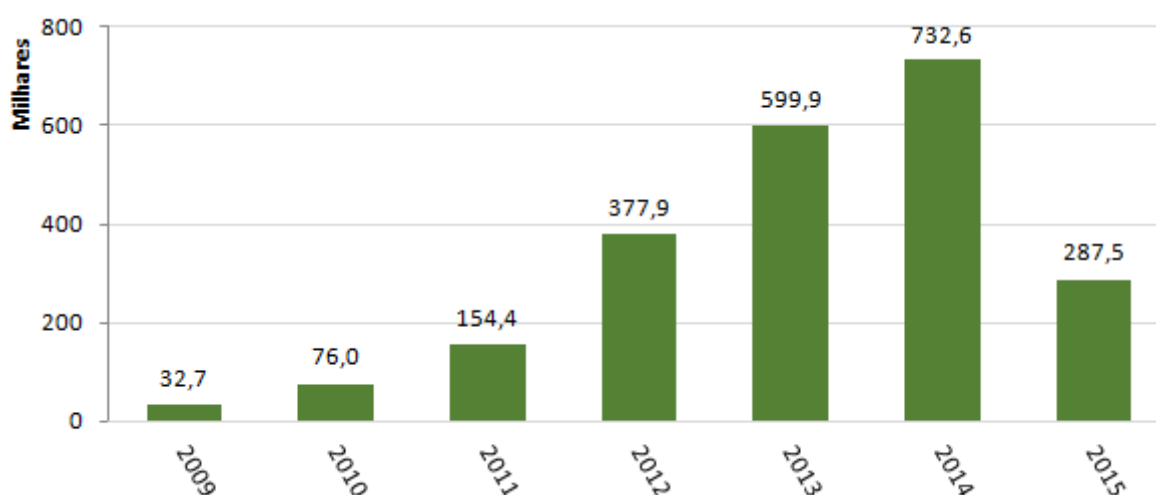
301. Esses programas demonstram o esforço do governo federal em contribuir para o cumprimento da Meta 12 e impõem a necessidade de acompanhamento da evolução dessas ações em termos de recursos orçamentários e de cumprimento de metas.

Acompanhamento pelo TCU

302. Em 2016, o TCU realizou auditoria no Fundo de Financiamento Estudantil a fim de avaliar a sustentabilidade, bem como a eficácia e a regularidade dos processos de trabalhos envolvidos no Fundo (TC 011884/2016-9, Acórdão 3001/2016-TCU-Plenário). Esse tema envolveu as estratégias 12.6 – expansão do financiamento estudantil, por meio do Fies, com a constituição de fundo garantidor e a 12.20 – ampliação, no âmbito do Fies e do Prouni, dos benefícios destinados à concessão de financiamentos a estudantes.

303. Verificou-se que o Fies passou por período de significativa ampliação sem que houvesse um planejamento adequado ou estudos que amparassem o crescimento da política pública (Gráfico 12.4), o que tem acarretado riscos à sustentabilidade do Fundo.

Gráfico 12.4 – Número de contratos do Fies firmados por ano



Fonte: TC 011.884/2016-9, peça 82, p. 19.

304. Calculou-se que, a preços de dezembro de 2015, o custo para se manter os contratos de financiamentos já assinados é de R\$ 55,4 bilhões até 2020, sendo R\$ 13,8 bilhões apenas para os contratos firmados no primeiro semestre de 2014. Percebeu-se que, apesar do aumento do número de matrículas, o Fies não contribuiu de forma significativa para o crescimento da taxa líquida de matrículas no ensino superior.

305. Com relação à capacidade operacional do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, constatou-se: precariedade da atuação do FNDE em relação ao controle de ativos e passivos do Fies e à supervisão da atuação dos agentes financeiros (Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil) e forte dependência de mão de obra terceirizada nas áreas responsáveis pelas atribuições de agente operador do programa.

306. Ademais, identificou-se abertura de créditos extraordinários para reforçar o orçamento do Fies com inobservância ao pressuposto constitucional da imprevisibilidade e, por fim, ausência de repasse de parte dos títulos públicos devidos às mantenedoras de IES, no exercício de 2015, ocasionando uma dívida do Fies com essas mantenedoras na ordem de R\$ 3,1 bilhões.

307. Diante do exposto, o TCU decidiu realizar audiência dos responsáveis pelas irregularidades encontradas, as quais, em suma: afetaram o equilíbrio nas contas públicas, resultaram na extrapolação do limite máximo de garantia assegurado Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEduc), acarretaram a ineficácia do programa em contribuir para a política educacional consubstanciada na Meta 12 do PNE e, em última instância, ocasionaram riscos de insustentabilidade do Fies.

308. Além disso, foram proferidas deliberações aos órgãos responsáveis pelo funcionamento do Fies, destacando-se, a determinação para apresentar planos de trabalho acerca de ações para o aprimoramento do programa, de forma que possa efetivamente contribuir para a política educacional, bem como a elaboração de medidas relativas às fontes de financiamento, de modo a estabelecer a redução da dependência do programa quanto a recursos do Tesouro Nacional.

309. Além da auditoria no Fies, já concluída, está em andamento auditoria operacional no MEC para avaliar, sob aspectos operacionais e de conformidade, os processos de autorização, funcionamento e avaliação dos cursos superiores, em especial, os cursos de graduação em Direito (TC 010.471/2017-0). Essa fiscalização está relacionada com a estratégia 12.19 do PNE, cujo objetivo é reestruturar, com ênfase na melhoria de prazos e qualidades da decisão, 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 credenciamento de instituições, no âmbito do sistema federal de ensino.

META 13 – TITULAÇÃO DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

310. **Descrição da meta:** 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 75%, sendo, do total, no mínimo, 35% doutores.

311. A Meta 13 do Plano Nacional de Educação contempla a melhoria na qualidade da educação superior e na qualificação do corpo docente em efetivo exercício nas instituições superiores públicas e privadas, em estreita consonância com o art. 66 da LDB, o qual estabelece que a preparação para o exercício do magistério superior far-se-á em nível de pós-graduação, prioritariamente, em programas de mestrado e doutorado.

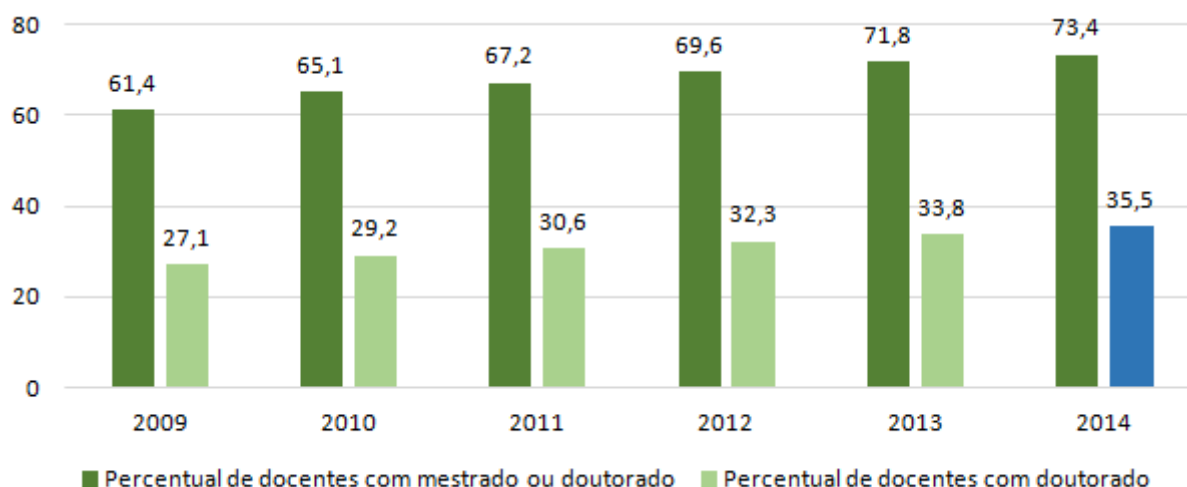
312. A busca da qualidade envolve a formação inicial e continuada (FIC) dos profissionais técnico-administrativos que atuam na educação superior. Então, entre os objetivos das estratégias formuladas para o alcance da meta em tela, encontra-se a promoção do desenvolvimento desses profissionais, bem como direcionamentos para a pesquisa institucionalizada, articulada a programas de pós-graduação *stricto sensu*.

313. Ademais, as estratégias consideram os aspectos de avaliação, enunciando uma estrutura de processos avaliativos, que abrangem o aperfeiçoamento do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), o estímulo aos processos de avaliação para estudantes, instituições e cursos de pedagogia e licenciatura.

Evolução e projeção da meta

314. A Meta 13 é monitorada por dois indicadores: percentual de docentes com mestrado ou doutorado na educação superior, e percentual de docentes com doutorado na educação superior. As evoluções de ambos os indicadores são apresentadas no Gráfico 13.1.

Gráfico 13.1 – Percentual de docentes na educação superior com pós-graduação *stricto sensu*



Fonte: Inep (2009 a 2014).

315. Observa-se que a meta relativa à proporção de doutores (35%) foi alcançada no próprio ano de publicação do PNE, e que a atinente à proporção de mestres e doutores (75%) já se encontrava bem próxima do cumprimento. Portanto, cabe aqui o mesmo comentário feito sobre a Meta 6: faltam a essas metas nacionais a qualidade de serem desafiadoras e, por conseguinte, de estimularem a implementação de melhorias no sistema.

316. Vale ressaltar também que, embora os índices fixados na Meta 13 estejam praticamente alcançados, as diferentes categorias administrativas das instituições de educação superior apresentam quadros docentes muito díspares no tocante à titulação. Enquanto a rede pública federal e a rede pública estadual contam com 61,7% e 53,5% de doutores e 88,4% e 81,4% de mestres ou doutores, respectivamente, os corpos docentes da rede pública municipal e da rede privada com fins lucrativos dispõem de 14,1% e 11,9% de doutores e 51,8% e 56,8% de mestres ou doutores.

317. Também não podem ser negligenciados os desequilíbrios regionais: Amapá, Rondônia e Tocantins, por exemplo, estavam mais de 20 p.p. abaixo da média nacional verificada em 2014 de 73,4% dos professores da educação superior titulados como mestres ou doutores. Esses três estados, somados ao Acre, são os que apresentavam os piores índices também em relação à participação de doutores no corpo docente em efetivo exercício.

Estratégias em destaque

318. A estratégia 13.8 (fluxo e qualidade) tem como um de seus objetivos 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.

319. Em vista disso, verificou-se como estavam as taxas de conclusão das instituições. Em 2014, apurou-se que as IES públicas tiveram como resultado, 44,7% – distante da meta para 2024, em 45,3 p.p. A taxa das IES privadas foi de 32,6% – distante da meta para 2020, em 42,4 p.p. Desse modo, para que se atinjam os objetivos estabelecidos, as instituições públicas deverão apresentar um desempenho equivalente ao aumento em 4,5% por ano, nos próximos dez anos, enquanto as instituições privadas deverão aumentar 7,0%, por ano, até 2020.

320. Esse cenário traduz um desafio para os gestores na área de educação, que está diretamente relacionado não só com a qualidade do aluno, mas também, com a qualidade das instituições. Aumentar os indicadores acima requer comprometimento dos envolvidos, a começar pelas ações governamentais e pelas instituições de ensino, passando pelo corpo docente e pelos

estudantes. Além do acesso ao ensino superior, é fundamental que se garanta a permanência dos estudantes nas instituições, obtendo bons desempenhos.

Acompanhamento pelo TCU

321. Está em andamento auditoria operacional no Ministério da Educação, com a finalidade de avaliar os processos de regulação e avaliação dos cursos superiores (TC 010.471/2017-0). Embora a fiscalização esteja diretamente relacionada a estratégia 13.1, que trata do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, com incidência nos aspectos de indicadores de desempenho e processos de regulação, ela acaba por impactar na estratégia 13.8, uma vez que a expansão da oferta de vagas no ensino superior só pode se dar em função do aperfeiçoamento ou flexibilização dos processos regulatórios e avaliativos.

322. A forte expansão necessária para cumprimento da estratégia 13.8, conforme descrito anteriormente, traz no seu bojo o risco de comprometimento da qualidade dos cursos e consequentemente dos egressos. A fiscalização busca diagnosticar a qualidade dos processos subjacentes a expansão, seus riscos e possíveis consequências.

META 14 – PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU*

323. **Descrição da meta:** elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação *stricto sensu*, de modo a atingir a titulação anual de 60 mil mestres e 25 mil doutores.

324. A Meta 14 do PNE trata da expansão, de forma gradual, da quantidade de alunos em programas de mestrado e doutorado para que se alcance a titulação de sessenta mil mestres e 25 mil doutores por ano.

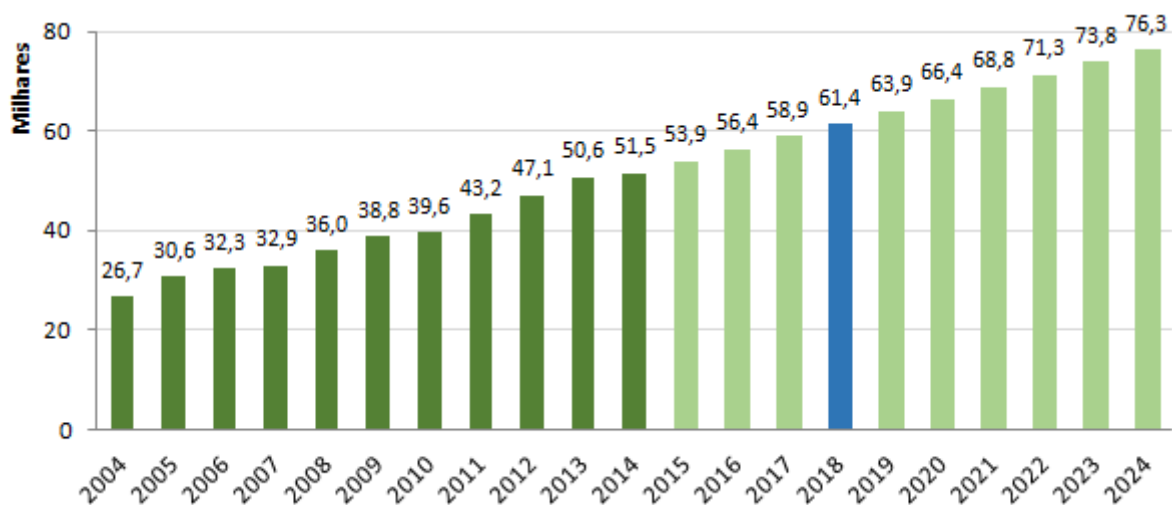
325. Nesse sentido, as Metas 13 e 16 do PNE acabam por gerar uma demanda nesse nível de educação por almejar, no primeiro caso, a ampliação da proporção de titulados no corpo docente da educação superior e no segundo, por objetivar formar, em nível de pós-graduação, professores da educação básica e garantir a formação continuada dos demais profissionais em educação, além da própria demanda gerada pela Meta 12, com o aumento das taxas de matrícula na graduação.

326. Dentro dessa perspectiva, as estratégias definidas para a consecução da Meta 14 enfocam a expansão do financiamento da pós-graduação, bem como a ampliação do investimento em pesquisas com foco na inovação e na formação de mestres e doutores. Há direcionamento para a redução das desigualdades, a partir de políticas inclusivas destinadas às populações do campo, às comunidades indígenas e quilombolas e às pessoas com deficiência.

Evolução e projeção da meta

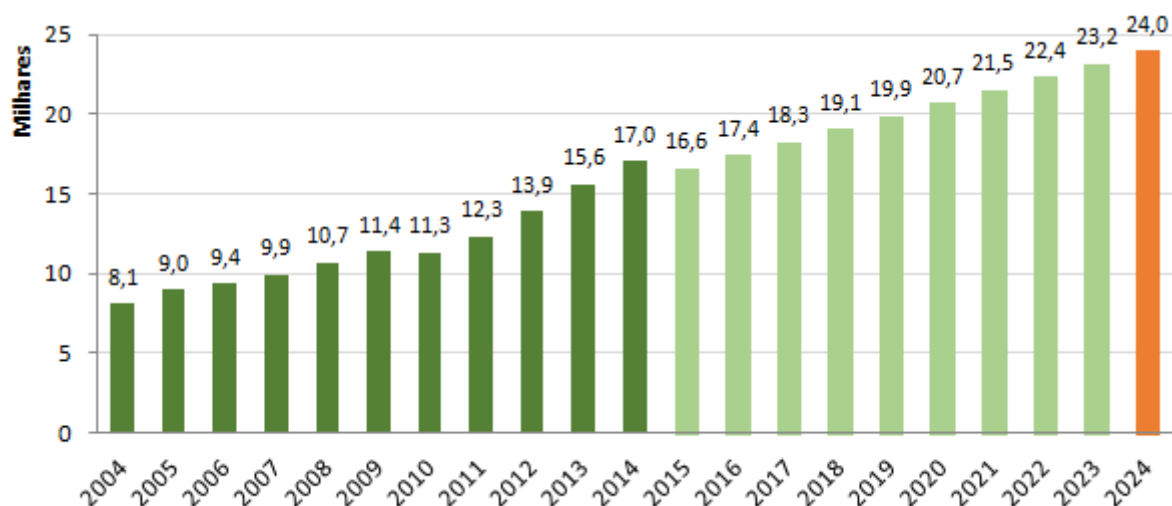
327. Para monitorar o cumprimento da Meta 14, o Inep acompanha o número de títulos de mestrado e de doutorado concedidos anualmente no Brasil. Os Gráficos 14.1 e 14.2 mostram a evolução desse número, bem como o projetam para todo o período de vigência do atual PNE.

Gráfico 14.1 – Número de títulos de mestrado concedidos no Brasil



Fonte: Inep (2004 a 2014); projeção para 2015-2024.

Gráfico 14.2 – Número de títulos de doutorado concedidos no Brasil

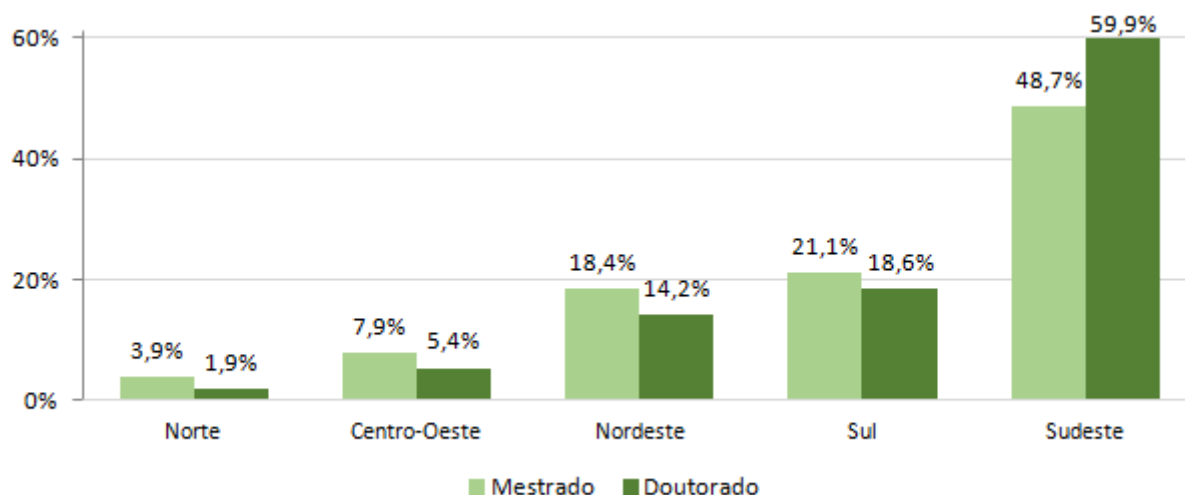


Fonte: Inep (2004 a 2014); projeção para 2015-2024.

328. Depreende-se que, mantida a trajetória de aumento de titulações vista entre 2004 e 2014, é provável que a Meta 14 seja alcançada no que concerne à formação de mestres, mas há risco de o mesmo não ocorrer no caso da titulação de doutores.

329. Todavia, em ambos os casos (mestrado e doutorado), constata-se uma forte concentração regional dos títulos concedidos, conforme evidencia o Gráfico 14.3:

Gráfico 14.3 – Participação regional no total de títulos de mestrado e de doutorado concedidos no Brasil – 2014



Fonte: Inep.

330. Tal concentração sinaliza a necessidade de as políticas de estímulo à pós-graduação *stricto sensu*, preconizadas nas estratégias da Meta 14, privilegiarem as regiões onde a titulação de mestres e doutores é deficitária.

Estratégias em destaque

331. A Estratégia 14.4 enfatiza a expansão da oferta de cursos de pós-graduação *stricto sensu*. Essa expansão deve se dar inclusive por meio da educação a distância. Apesar da forte expansão da oferta na modalidade a distância no ensino superior e na pós-graduação *lato sensu* ocorrida na última década, esse movimento não atingiu os cursos *stricto sensu*.

332. A abertura de um curso de pós-graduação *stricto sensu* depende de recomendação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), reconhecimento pelo CNE e autorização do MEC. Apesar de não haver nas normas que regulamentam os cursos restrição explícita à modalidade a distância, somente com a Resolução – CNE/CES 7/2017, a oferta e cursos passa a ter um marco legal específico. Segundo a resolução, instituições credenciadas para a oferta de cursos a distância poderão propor programas de mestrado e doutorado nesta modalidade.

333. Em função desse novo marco legal, e da forma como ocorreu a expansão da oferta a distância no ensino superior, é de se esperar um crescimento significativo dessa modalidade de oferta nos cursos *stricto sensu*. Em função dessa expectativa, e dos riscos associados à qualidade da oferta, esse é um aspecto importante a ser acompanhado nos próximos anos.

Acompanhamento pelo TCU

334. A Capes, fundação vinculada ao Ministério da Educação, desempenha papel relevante no desenvolvimento científico e tecnológico do país, pois apresenta, dentre suas finalidades, subsidiar a formulação de políticas para pós-graduação e coordenar e estimular o sistema de pós-graduação em prol da formação de recursos humanos altamente qualificados.

335. Diante de tal relevância, o Tribunal de Contas da União tem avaliado a gestão da Capes por meio da análise de suas contas anuais. Nesse sentido, nas contas de 2014 (TC 026.336/2015-7), o Tribunal determinou à Capes a implementação de procedimentos para verificar duplicidades entre o seu banco de dados e do FNDE, a fim de evitar a acumulação indevida de bolsas e a adoção de medidas para reaver os valores pagos indevidamente aos bolsistas, com a implementação de

procedimentos que previnam a ocorrência de concessões de bolsas irregulares (Acórdão 1397/2017-TCU-1ª Câmara).

META 15 – FORMAÇÃO DE PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA

336. **Descrição da meta:** 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, III do caput do art. 61 da Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurando 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.

337. A Meta 15 do PNE destina-se a assegurar formação específica de nível superior aos professores da educação básica por meio da política nacional de formação dos profissionais da educação sob regime de colaboração entre os entes federativos.

338. São considerados profissionais da educação escolar básica não só os professores habilitados para a docência na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio, mas também, os trabalhadores em educação com diploma de pedagogia, habilitados em administração, planejamento, supervisão, inspeção e orientação educacional e aqueles, portadores de diploma de curso técnico ou superior em área pedagógica ou afim (art. 61, I, II e III, da Lei 9.394/1996 – LDB).

339. Dentro dessa abrangência, pretende-se obter evolução na melhoria da qualificação e da formação dos profissionais que atuam na educação. Para além da formação formal, é imprescindível o aspecto prático presente na dinâmica de aprendizagem, envolvendo a relação escola-professor-aluno.

340. A abordagem integrada, abrangendo teoria, prática e didática, permitirá que o processo educacional seja baseado em uma interação humana por excelência, evitando uma visão tecnicista do exercício da docência como atividade meramente mecânica e repetitiva.

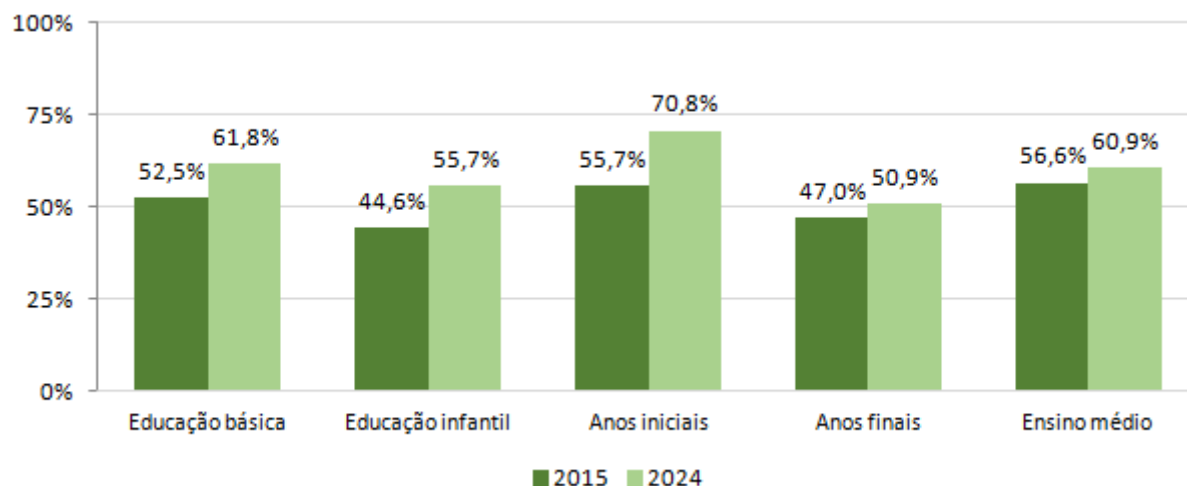
Evolução e projeção da meta

341. A Meta 15 fala em assegurar 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. Por seu turno, o indicador utilizado pelo Inep inclui também os professores com bacharelado na disciplina que ministram, desde que tenham curso de complementação pedagógica concluído. Além disso, no caso da educação infantil e dos anos iniciais do ensino fundamental, em que um mesmo professor leciona diferentes matérias, considerou-se que o curso de Pedagogia é a formação adequada para o exercício das funções de magistério (“Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE – Biênio 2014-2016”, p. 347-348).

342. Deve-se explicar, ainda, que a unidade mensurada pelo indicador é a de docências com professores que possuem formação compatível com a disciplina lecionada. Docência é a ação de ensinar uma disciplina em uma determinada turma, sendo esta ação desempenhada por um professor específico.

343. O Gráfico 15.1 exhibe, para o ano de 2015, e projeta, para o ano de 2024, os percentuais de docências da educação básica – e de cada uma de suas etapas – enquadradas nos critérios do Inep.

Gráfico 15.1 – Proporção de docências da educação básica com professores que possuem formação superior compatível com as disciplinas que lecionam



Fonte: Inep (2014); projeção para 2024.

344. Consta-se que a garantia de que todos os professores da educação básica tenham formação específica na área em que lecionam está longe de ser efetivada. Esse indicativo pressupõe a necessidade de se fortalecer as políticas de formação de docentes, em especial a Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica, prevista no texto da Meta 15 e instituída pelo Decreto 8.752/2016.

Estratégias em destaque

345. Em 2016, foi instituída, por meio do Decreto 8.752, a Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica, em consonância com os preceitos das Metas 15 e 16 do Plano Nacional de Educação. A Política é coordenada pelo MEC e tem, entre seus objetivos, identificar e suprir, em regime de colaboração, a necessidade das redes e dos sistemas de ensino por formação inicial e continuada dos profissionais da educação básica.

346. Das estratégias que compõem a Meta 15, cabe ressaltar a 15.9, que visa 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.

347. Nesse cenário, o governo federal, com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), possui programas que buscam a formação de professores da educação básica, a partir da organização e apoio à oferta de cursos de licenciaturas presenciais e do fomento a projetos de estudos, pesquisas e inovação, com orientação à valorização do magistério.

348. Desse modo, constam o Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (Parfor), o Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (Pibid) e o Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), em consonância com a estratégia 15.9 do PNE.

349. Nessa linha, o Parfor na modalidade presencial foi instituído em 2009 e implementado em regime de colaboração entre a Capes, os estados, os municípios, o Distrito Federal e as instituições de educação superior com vistas a fomentar a oferta de turmas especiais em cursos de licenciatura, segunda licenciatura e formação pedagógica. O primeiro curso é direcionado para docentes ou tradutores intérpretes de Libras em exercício na rede pública da educação básica que não tenham formação superior na área em que lecionam; o segundo contempla professores licenciados em exercício há pelo menos três anos na rede pública e que atuem em área distinta da

sua formação inicial, ou para profissionais licenciados que atuam como tradutor intérprete de Libras; o terceiro abrange docentes ou tradutores intérpretes de Libras graduados não licenciados que se encontram no exercício da docência na rede pública da educação básica.

350. Por seu turno, o Pibid é um programa para concessão de bolsas a alunos de licenciatura participantes de projetos de iniciação à docência desenvolvidos por instituições de ensino superior em parceria com escolas de educação básica na rede pública. Trata-se de uma iniciativa para o aperfeiçoamento e a valorização da formação de professores para a educação básica.

351. Outro programa de destaque, conforme o relatório de gestão da Capes de 2016, é o sistema Universidade Aberta do Brasil, direcionado, prioritariamente, aos professores que atuam na educação básica da rede pública para acesso a cursos de nível superior, por meio do uso da metodologia da educação à distância. Além de apoiar pesquisas inovadoras com utilização de tecnologias de informação e comunicação, há o incentivo para a colaboração entre a União e os entes federativos.

352. Recentemente, foi anunciado o investimento de R\$ 1 bilhão nos programas Pibid e UAB, com a abertura planejada de 190 mil vagas no biênio 2018/2019.

Acompanhamento pelo TCU

353. O TCU realizou auditoria coordenada no ensino médio, em 2013, com o objetivo de diagnosticar e identificar problemas que afetam a qualidade e a cobertura do ensino médio no Brasil, bem como avaliar as ações governamentais que procuram eliminar ou mitigar as causas desses problemas (TC 007.081/2013-8, Acórdão 618/2014-TCU-Plenário).

354. Consonante o relatório de auditoria, em 2012, estimou-se um déficit de pelo menos 32.700 professores com formação específica nas disciplinas obrigatórias do ensino médio nas redes estaduais de educação em todo o Brasil, sobretudo, nas disciplinas de Física, Química, Sociologia e Filosofia.

355. Nesse contexto, evidenciou-se que para o enfrentamento do déficit seria necessário verificar o quantitativo de professores formados anualmente no país. Observou-se que em todas as unidades da federação existiam cursos que formavam profissionais para lecionar em qualquer uma das doze disciplinas obrigatórias do ensino médio. No entanto, apenas o Distrito Federal possuía número de formandos superior à necessidade de professores com formação específica de sua rede.

356. Nessa linha, o mencionado relatório corrobora com a necessidade de ações em prol da formação dos professores e demais profissionais da educação ao ressaltar que ao mesmo tempo em que foi identificado o déficit da ordem de 32 mil professores com formação específica nas redes estaduais do ensino médio, havia mais de 46 mil professores em sala de aula, mas sem formação específica, e ainda, mais de 57 mil docentes afastados da sala de aula.

357. Em suma, como proposta de encaminhamento, sugeriu-se dar conhecimento da análise quanto à insuficiência de ações de FIC de professores das redes estaduais de ensino médio ao Ministério da Educação, às secretarias estaduais de educação e aos titulares do controle externo nos estados e no Distrito Federal para que promovam ações que promovam a melhor formação dos professores e professoras e trabalhadores da educação básica.

META 16 – FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA E PÓS-GRADUAÇÃO DE PROFESSORES

358. **Descrição da meta:** formar, em nível de pós-graduação, 50% dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, 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.

359. A Meta 16 do Plano Nacional de Educação apresenta dois objetivos inerentes à formação dos profissionais da educação básica: o primeiro visa formar em nível de pós-graduação 50% dos docentes do ensino básico até 2024; o segundo visa garantir aos profissionais da educação constante aperfeiçoamento.

360. Dessa forma, a estratégia 16.1 aponta para a necessidade de se realizar o planejamento estratégico a fim de dimensionar a demanda por formação continuada de professores e de fomentar a oferta de cursos por parte das instituições públicas de ensino de educação superior, dentro do regime de colaboração e por meio da articulação entre as políticas de formação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

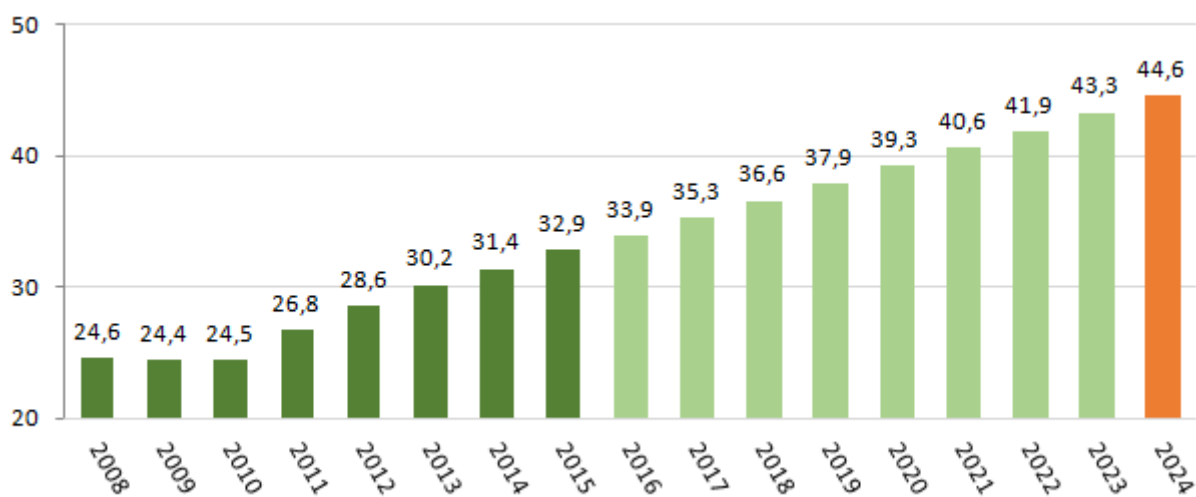
361. Nesse sentido, busca-se a consolidação da política nacional de formação de professores da educação básica para definição de diretrizes e prioridades, bem como a ampliação da oferta de bolsas de estudo para pós-graduação a professores e demais profissionais da educação. Outra estratégia é a expansão de programas que propiciem aos professores e professoras da educação acesso a obras didáticas, paradidáticas e de diversos recursos como forma de favorecer a construção do conhecimento e a valorização da cultura de investigação.

Evolução e projeção da meta

362. A primeira parte da Meta 16, referente à pós-graduação de professores, é mensurada a partir de dados do Censo da Educação Básica. Calcula-se o percentual de professores com pós-graduação *lato* ou *stricto sensu*.

363. O Gráfico 16.1 apresenta a evolução desse percentual de 2008 a 2015 e projeta sua trajetória até 2024, ano em que se encerra a vigência do atual PNE.

Gráfico 16.1 – Percentual de professores da educação básica com pós-graduação *lato* ou *stricto sensu*



Fonte: Inep (2008 a 2015); projeção para 2016-2024.

364. Após se manter estagnado entre 2008 e 2010, o percentual de professores da educação básica com pós-graduação cresceu 34,3% no período 2010-2015. Todavia, conforme sinalizam as projeções, essa ampliação deve ser impulsionada ainda mais para se assegurar que a meta de 50% seja alcançada até 2024.

365. Desagregando o indicador por regiões, verifica-se a existência de disparidades significativas: a região Sul registrava, já em 2015, índice superior à meta definida para 2024

(50,8%), enquanto o Norte, também em 2015, apresentava resultado abaixo do índice nacional de 2008 (21,1%).

Tabela 16.1 – Percentual de professores da educação básica com pós-graduação *lato ou stricto sensu*, por região – 2015

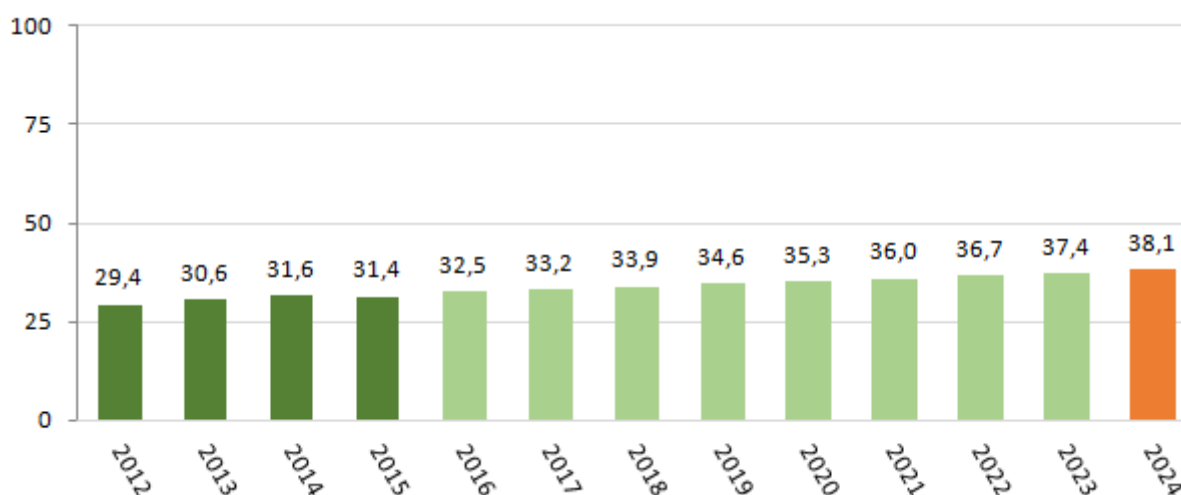
Região	%
Norte	21,1%
Nordeste	27,8%
Sudeste	31,0%
Centro-Oeste	39,0%
Sul	50,8%

Fonte: Inep.

366. A Meta 16 trata ainda da formação continuada de todos os profissionais da educação. Contudo, o indicador empregado pelo Inep faz referência apenas aos professores em regência de classe, um escopo mais restrito que o proposto pela Meta. Essa limitação se justifica em razão de o Censo da Educação Básica, fonte da qual se calcula o indicador, captar somente informações sobre os profissionais escolares em sala de aula.

367. O Gráfico 16.2 traz o histórico recente e a projeção do percentual de professores da educação básica que informaram ao Censo ter realizado pelo menos um curso de formação continuada:

Gráfico 16.2 – Percentual de professores da educação básica que realizaram cursos de formação continuada



Fonte: Inep (2012 a 2015); projeção para 2016-2024.

368. Percebe-se que a proporção de professores com formação continuada ainda é muito baixa em relação ao que pretende o PNE (menos de um terço do total). Tendo em vista que, para assegurar a qualidade do ensino, é desejável que os professores estejam em constante processo de aperfeiçoamento, as políticas de estímulo à formação continuada precisam ser ampliadas e seus resultados, continuamente avaliados.

Estratégias em destaque

369. Destaca-se a estratégia 16.2 que visa 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.

370. Em 2016, o Decreto 8.752 foi instituído com a finalidade de fixar princípios e objetivos, bem como organizar os programas e ações. Dessa forma, o Ministério da Educação, como órgão de coordenação da Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação, deverá garantir a coesão das ações com as Diretrizes Nacionais do Conselho Nacional de Educação, com a Base Nacional Comum Curricular, com os processos de avaliação da educação, e com as iniciativas e os programas de formação implementados pelos demais entes.

371. Nesse contexto, estabeleceu o Programa 2080 – Educação de qualidade para todos – e o Objetivo 1008 – Fortalecer a formação e a valorização dos profissionais da educação. A partir desse objetivo desenvolveram-se três metas: a primeira (04KA) visa apoiar a oferta de 1,2 milhão de vagas em cursos de formação continuada para professores, profissionais da educação e gestores. Há previsão é que se atenda, até 2019, 1,2 milhão de profissionais. Até 2016, foram realizados 43,02%, ou seja, 516.225 profissionais foram atendidos.

372. A segunda meta (04KB) visa apoiar a oferta de 365 mil vagas em cursos de formação continuada para professores, demais profissionais da educação, gestores e membros da comunidade escolar nas modalidades e temas da diversidade e inclusão. No entanto, até o momento, foi realizado apenas 1,91% do previsto, com o atendimento de 6.974 vagas.

373. A terceira (04K9) visa a oferta de 115 mil novas matrículas em cursos de pós-graduação à distância e semipresencial, destinados a professores da educação básica. Estima-se que, até 2019, sejam atendidos 115 mil professores, contudo, o realizado, até 2016, contempla 25.303 matrículas, equivalente a 22% do previsto.

META 17 – VALORIZAÇÃO DO PROFESSOR DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA

374. **Descrição da meta:** valorizar os profissionais do magistério das redes públicas da educação básica, a fim de equiparar o rendimento médio dos demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do 6º ano da vigência deste PNE.

375. A Meta 17 tem como foco a valorização dos profissionais do magistério do ensino básico público por meio da equiparação salarial entre o rendimento médio desses profissionais e dos outros profissionais cuja escolaridade seja compatível com os docentes. O prazo para o cumprimento da meta é 2020.

376. Nesse sentido, define estratégias para a valorização dos profissionais do magistério, como a criação do fórum permanente para acompanhamento da atualização progressiva do valor do piso salarial nacional dos docentes da educação básica.

377. Pretende-se, também, implementar no âmbito dos entes federativos planos de carreira para os profissionais do magistério das redes públicas de educação básica e ampliar a assistência financeira específica da União aos entes federados para implementação de políticas de valorização dos profissionais do magistério, prioritariamente, o piso salarial nacional profissional.

378. Sabe-se que a equiparação salarial, associada à criação dos planos de carreira e às boas condições de trabalho, é um dos passos para tornar a carreira dos docentes valorizada e, consequentemente, mais atrativa aos professores da educação básica.

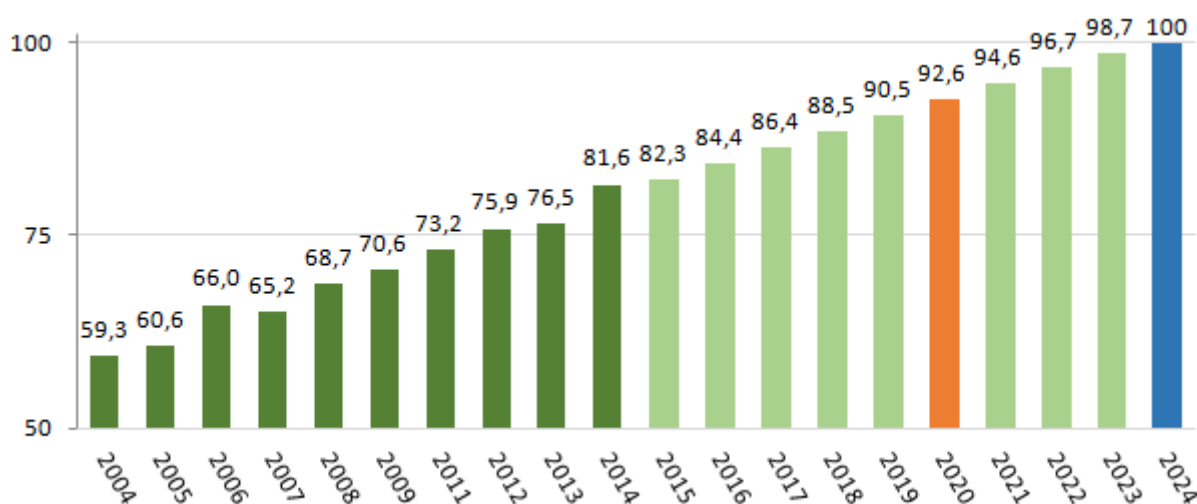
Evolução e projeção da meta

379. A fim de acompanhar a Meta, o Inep estabeleceu como indicador a razão entre o salário médio dos professores da educação básica da rede pública não federal e o salário médio de não professores com escolaridade equivalente.

380. Sobre esse indicador, importam tecer dois comentários: primeiramente, foram excluídos do cálculo os professores da rede pública federal, uma vez que, dadas as disparidades orçamentárias entre os entes federados, sua média salarial se encontra bem acima da dos professores das redes estaduais e municipais de educação básica (Nota Técnica 10/2017/CGCQTI/Deed/Inep, p. 22).

381. Em segundo lugar, para que a comparação dos rendimentos focasse profissionais com “escolaridade equivalente”, o Inep considerou as remunerações apenas de professores e não professores que tinham doze anos ou mais de estudo. O Gráfico 17.1 ilustra a evolução do indicador para o decênio 2004-2014 e o projeta por mais dez anos, até 2024:

Gráfico 17.1 – Razão entre o salário médio dos professores da educação básica da rede pública não federal e o salário médio de não professores com escolaridade equivalente



Fonte: Inep (2004 a 2014); projeção para 2015-2024.

382. Depreende-se que a meta de equiparação salarial pode ser alcançada até o fim do PNE, embora provavelmente ocorra depois do prazo estipulado (2020). Deve-se destacar que a melhoria do indicador no passado recente resulta de aumentos reais nos salários dos professores, conforme se verifica na Tabela 17.1: enquanto no período 2004-2014 os não professores tiveram aumento salarial de 1,2% acima da inflação, os professores tiveram ganho real de 39,4%.

Tabela 17.1 – Salário médio dos professores da educação básica da rede pública não federal e salário médio de não professores com escolaridade equivalente, em valores constantes de 2014¹

Categoria profissional	Ano		Ganho real (%)
	2004	2014	
Professores	R\$ 1.966	R\$ 2.740	39,4%
Não professores	R\$ 3.317	R\$ 3.356	1,2%
Indicador (%)	59,3%	81,6%	

Fonte: Inep.

¹Valores deflacionados pelo IPCA.

383. Contudo, a desagregação do índice por estados revela que algumas unidades federativas estão mais distantes do objetivo traçado na Meta 17:

Tabela 17.2 – Maiores e menores razões entre os salários médios dos professores da educação básica da rede pública não federal e dos não professores com escolaridade equivalente, por estado – 2014

Estados – Maiores resultados	Indicador	Salário médio dos professores	Estados – Menores resultados	Indicador	Salário médio dos professores
Roraima	154,2%	R\$ 4.514	Rondônia	77,2%	R\$ 2.190
Sergipe	132,3%	R\$ 3.160	São Paulo	78,7%	R\$ 2.902
Amapá	119,4%	R\$ 3.346	Piauí	79,5%	R\$ 1.948
Mato Grosso do Sul	113,8%	R\$ 3.320	Minas Gerais	81,1%	R\$ 2.499
Maranhão	105,4%	R\$ 2.625	Rio Grande do Norte	81,9%	R\$ 2.295
Acre	100,8%	R\$ 2.855	Ceará	82,9%	R\$ 2.081
Goiás	100,7%	R\$ 2.563	Bahia	83,1%	R\$ 2.471
Paraná	100,1%	R\$ 3.151	Amazonas	83,9%	R\$ 2.465

Fonte: Inep.

384. Os dados da Tabela 17.2 devem ser interpretados com cuidado: o fato de o indicador ser maior num estado do que em outro não pressupõe que o salário médio do professor é maior no primeiro estado do que no segundo.

385. Essa observação é comprovada, por exemplo, examinando os números de São Paulo e Goiás: o estado paulista tinha, em 2014, a segunda menor razão salarial do país (78,7%), enquanto que, em Goiás, as remunerações de professores e não professores já se encontravam equiparadas (100,7%). No entanto, em São Paulo, os professores das redes públicas estaduais e municipais de educação básica recebiam, em média, R\$ 2.901,71 ao mês, para uma jornada semanal de quarenta horas de trabalho. Já em Goiás, o salário médio registrado em 2014 foi de R\$ 2.563,17, inferior, portanto, ao de São Paulo.

386. Feita essa ressalva, deve-se destacar a importância de se analisar o indicador da Meta 17 de forma desagregada: comparando os rendimentos de professores e não professores no âmbito de um estado, verifica-se a diferença de valorização salarial entre as duas categorias dada a realidade do mercado de trabalho local. Dessa forma, é possível identificar quais unidades federativas deverão despender maiores esforços em prol da valorização dos professores da rede pública.

Estratégias em destaque

387. Destaca-se a estratégia 17.1 que tem como objetivo a constituição do fórum permanente, com representação da União, dos estados, do Distrito Federal, dos municípios e dos trabalhadores em educação, para acompanhamento da atualização progressiva do valor do piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. O fórum possibilitará uma maior interlocução entre os representantes do Ministério da Educação, dos gestores da educação (secretários estaduais e dirigentes municipais) e os trabalhadores em educação no alcance do objetivo da Meta 17.

388. Dessa forma, a iniciativa para a constituição do fórum permanente foi atribuída ao MEC, com prazo de até junho de 2015. Desta feita, o Fórum Permanente foi instituído pela Portaria – MEC 618/2015, em 24/6/2015. Além de ter como atribuição o acompanhamento da evolução salarial por meio de indicadores da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, tem como

atribuição propor mecanismos para a obtenção e organização de informações sobre o cumprimento do piso pelos entes federativos, bem como sobre os planos de cargos, carreira e remuneração.

389. Logo em seguida, o MEC instituiu a Instância Permanente de Negociação Federativa que, entre suas atividades, teria de acompanhar os trabalhos do fórum permanente para acompanhamento da atualização progressiva do valor do piso salarial nacional para os profissionais do magistério, podendo sugerir encaminhamentos às diferentes esferas do governo.

390. Recentemente, o Ministério da Educação, por meio da Portaria – Sase/MEC 12017, designou os representantes dos órgãos e entidades que compõem o Fórum Permanente para acompanhamento da atualização progressiva do valor do piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

391. Diante do exposto, observa-se que sob o aspecto formal, houve a criação do Fórum Permanente para acompanhamento do piso salarial. Importa, contudo, que a constituição do fórum e de outros órgãos colegiados, como a Instância Permanente de Negociação Federativa, traga resultados concretos de sua atuação, possibilitando, ao fim e ao cabo, a solução de conflitos e gargalos existentes no processo de acompanhamento da atualização do piso salarial e de sua efetiva realização.

Acompanhamento pelo TCU

392. Auditoria coordenada no ensino médio (TC 007.081/2013-8), empreendida pelo TCU, gerou o Acórdão 618/2014-TCU-Plenário, que em seu item 9.2.3 recomendou ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) e ao Ministério da Educação que constituam comissão intergovernamental, sob a Presidência da Câmara da Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, com a participação da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação, para monitorar o cumprimento da lei do piso salarial nacional para os profissionais de magistério público da educação básica.

393. Contudo, para concretização dessa recomendação, o MP considerou sua atuação limitada em virtude de a meta envolver governos estaduais e locais. Por outro ângulo, no que compete ao órgão, informou por meio de ofício que no projeto de lei do PPA 2016-2019 um dos indicadores do Programa Temático 2080 – Educação de Qualidade para Todos é o “percentual de unidades da federação que cumprem a lei do piso salarial profissional salarial para os profissionais do magistério pública da educação básica”. Informou, ainda, que a linha de base em 2014 para esse indicador era de 67%.

394. Outrossim, informou que dentro desse mesmo programa temático, há o Objetivo 1008 – Fortalecer a formação e a valorização dos profissionais da educação, em regime de colaboração com os sistemas de ensino – possuindo uma meta e uma iniciativa no que concerne ao tema: a meta 04KC que visa disponibilizar rede de assistência técnica nas 27 unidades da federação como apoio na elaboração, adequação e no desenvolvimento de políticas de valorização dos profissionais da educação.

395. Em relação à iniciativa, consta-se a Iniciativa 061K que aborda a constituição de fórum permanente para aperfeiçoar o processo de acompanhamento da atualização progressiva do valor do piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

396. Por fim, o MP reiterou a coerência entre o PPA 2016-2019 e o PNE, tendo em vista os dizeres da estratégica 17.1, que institui o próprio MEC para a constituição do fórum permanente.

397. No que se remete ao MEC, foi informado a elaboração de uma proposta de “Fórum Permanente para acompanhamento da atualização progressiva do valor do piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica” cujo texto fora elaborado baseado

na estratégia 17.1 do PNE, o qual foi sancionado em 25/6/2014, após a aprovação do referido Acórdão do TCU.

398. Desse modo, o MEC constituiu o Fórum Permanente, com a publicação da Portaria GM/MEC 618/2015, de 25/6/2015, sem indicar a participação do Conselho Nacional de Educação, em virtude de não haver previsão no texto do PNE que gerasse a obrigatoriedade da participação do Conselho.

META 18 – PLANO DE CARREIRA DOCENTE

399. **Descrição da meta:** assegurar, no prazo de dois anos, a 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, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.

400. A Meta 18 do PNE possui como objetivo, além da instituição dos planos de carreira para a educação básica e superior públicas, a necessidade de que os planos de carreira para os profissionais da educação básica tenham como referência o piso salarial nacional profissional.

401. Destaca-se que o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica foi instituído pela Lei 11.738/2008, conforme determinação constitucional e atendendo aos comandos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. O piso define o valor mínimo para a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios fixar o vencimento inicial das carreiras do magistério público da educação básica, para a jornada de, no máximo quarenta horas semanais.

402. Nessa linha, para a valorização da carreira docente, a Meta 18 estabeleceu oito estratégias que passam pela a efetivação de professores e profissionais da educação em cargos de provimento efetivo, considerando as especificidades socioculturais locais, com o respectivo acompanhamento e supervisão para os profissionais iniciantes até a previsão nos planos de carreira de licenças remuneradas para a qualificação profissional.

403. Constam, também, a necessidade de realização de censo dos profissionais da educação básica e de outros segmentos, a priorização de repasse de transferências voluntárias, na área de educação, para antes que tenham aprovado lei específica estabelecendo planos de carreira e o estímulo a existência de comissões permanentes de profissionais de educação de todos os sistemas de ensino, nas diferentes instâncias da federação, para subsidiar os órgãos competentes na elaboração, reestruturação e implementação dos planos de carreira.

Evolução e projeção da meta

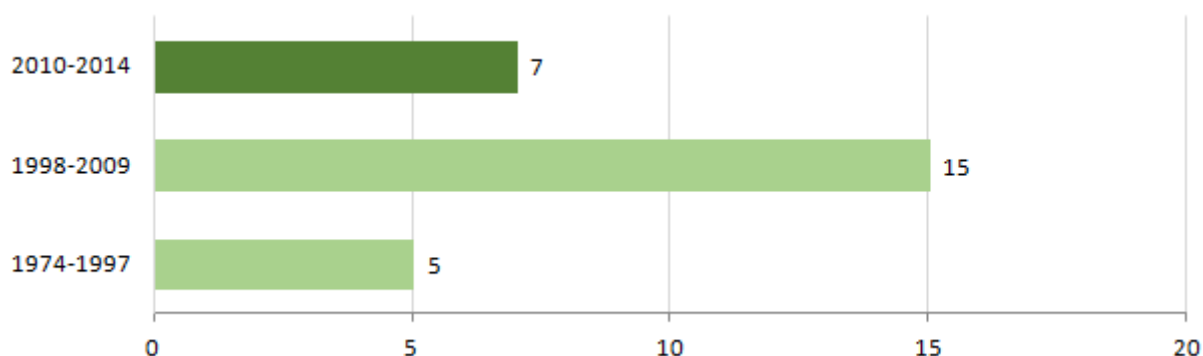
404. A complexidade do arranjo federativo brasileiro e as disparidades socioeconômicas locais impõem desafio à efetivação da Meta 18, cujo prazo venceu em junho de 2016. Soma-se a isso a carência de informações sobre a situação atual nos diversos sistemas educacionais. Sem informações adequadas não é possível definir ações que se coadunem com a meta, e muito menos ter um monitoramento efetivo.

405. Dessa forma, o Ministério da Educação está implantando, no âmbito do Simec, sistema específico de coleta de informações com os entes federativos para viabilizar o monitoramento da Meta 18. A base do sistema está em fase de alimentação por estados e municípios e engloba informações sobre a elaboração e a aprovação dos planos estaduais e municipais de educação e dos planos de carreira e remuneração do magistério da educação básica.

406. Outrossim, em 2016, o MEC instituiu a Rede de Assistência Técnica dos Planos de Carreira e Remuneração com o intuito de criar competência técnica em redes e sistemas de ensinos públicos para elaboração e adequação dos Planos de Carreira e Remuneração (PCR) por meio da orientação técnica a dirigentes, gestores e equipes de gestão de pessoas responsáveis por elaborar ou adequar os PCR em cada estado e município. Tal iniciativa contou com a participação do Conselho Nacional de Secretários de Educação e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação.

407. No que se referem aos dados da existência de planos de carreira e remuneração para os profissionais de educação básica pública nos sistemas de ensino, o Gráfico 18.1 aponta os estados da federação que declararam ter planos de carreira e remuneração do magistério da educação básica. Contudo, há diferenças em função do período de criação desses PCR, em virtude de qual normativo estava vigendo no período correspondente à data da criação:

Gráfico 18.1 – Planos de carreira e remuneração do magistério, segundo o período de criação pelos estados



Fonte: Inep.

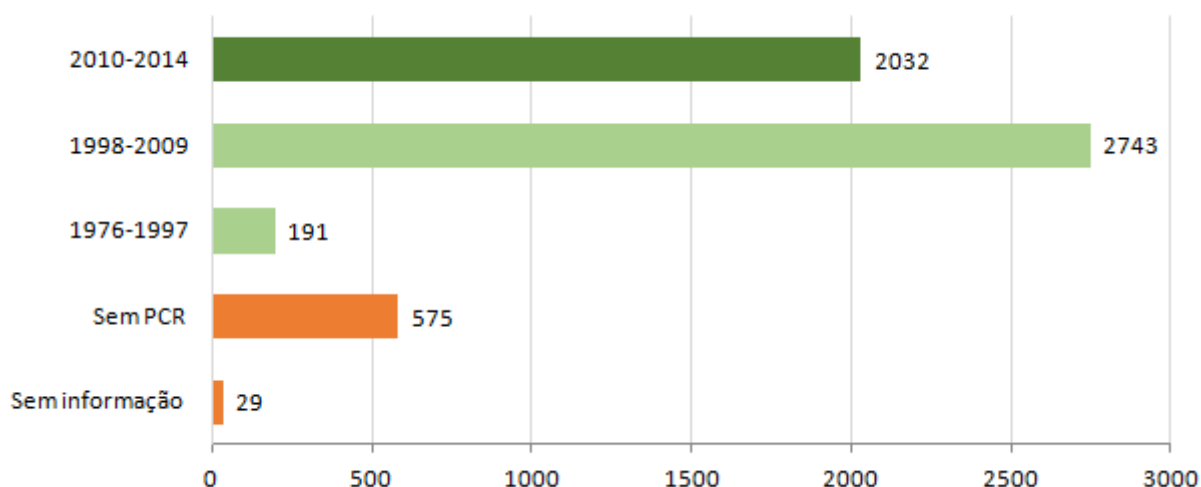
408. Diante do gráfico acima, percebe-se que todos os estados da federação declararam possuir PCR. No entanto, apenas sete estados (26%) teriam aprovado seus planos de carreira após as novas diretrizes editadas pelo Conselho Nacional de Educação, consoante a Resolução – CEB/CNE 2/2009.

409. O Gráfico 18.1 mostra, também, que no período de 1998 a 2009, quinze estados (56%) tiveram seus planos aprovados durante as diretrizes vigentes à época e, o restante, cinco estados (18,5%) tiveram seus PCR aprovados no período de 1974-1997.

410. Dessa maneira, nota-se que mais de 74% dos estados tiveram seus planos de carreira e remuneração elaborados antes da atual Resolução – CNE/CEB 2/2009 e, portanto, não condizente com os atuais preceitos normativos, considerando que as novas diretrizes traçadas pela Resolução do CNE tragam a necessidade de atualizações.

411. A partir de critério semelhante para mensuração dos PCR dos municípios, obteve-se o seguinte gráfico:

Gráfico 18.2 – Planos de carreira e remuneração do magistério, segundo o período de criação pelos municípios



Fonte: Inep.

412. Em 2014, 2.032 municípios, ou seja, 36,5%, criaram seus planos após as diretrizes de 2009. A despeito disso, 2.743 municípios (55%) declararam ter PCR criados no período posterior às diretrizes de 1997 (anterior aos novos preceitos de 2009). Apenas 191 municípios, ou seja, 4%, declararam ter planos anteriores ao ano de 1997 e 575 municípios (10,3%) afirmaram não possuir nenhum plano de carreira. Por fim, apenas 29 municípios não informaram, não souberam responder ou se recusaram a informar a respeito.

413. Diante do exposto, verifica-se que é preciso, no mínimo, uma modernização dos Planos de Carreira e Remuneração aos normativos em vigor para 74% dos estados e 63,5% dos municípios. Isso sem contar com a necessidade de verificação se os PCR elaborados após 2009 estão em consonância com os normativos em vigor.

414. Outrossim, passado mais de um ano do prazo estabelecido pelo PNE para a elaboração dos devidos PCR, o sistema específico de coleta de informações para o monitoramento junto aos estados e municípios ainda não está implementado no âmbito do Simec. Enfim, esse sistema também permitirá acompanhar a evolução da aplicação do piso nacional e a composição da jornada de trabalho do professor, que assegura um terço de hora-atividade, previstas no art. 67 da LDB.

Estratégias em destaque

415. A estratégia 18.7 visa 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 profissionais da educação.

416. O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, enquanto responsável pela execução de políticas educacionais do MEC, repassa recursos federais aos estados, aos municípios e ao Distrito Federal. Nesse sentido, cabe averiguar se há indicador que comprove a priorização de repasse das transferências voluntárias aos entes que tenham aprovado o plano de carreira, conforme determinação do PNE.

417. Não foi identificada iniciativa consolidada que estabeleça o critério de prioridade referido na estratégia em tela. De fato, a maioria dos programas federais de transferência de recursos já existiam quando da elaboração da estratégia 18.7 e, portanto, necessitam de adequações normativas, dentre elas, as que priorizem o repasse de recursos aos entes que tenham elaborado o plano de carreira de seus profissionais da educação.

418. Deve-se esclarecer, por fim, que as transferências voluntárias ou discricionárias permitem a transferência de recursos federais, nesse caso, para os demais entes, em decorrência da celebração de convênios, contratos de repasse, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres com a finalidade de realização de obras e/ou serviços de interesse comum. Referem-se à entrega de recursos a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde. Portanto, devem estar em harmonia com a Lei do Plano Nacional de Educação para que sejam mais um instrumento focado na realização das metas do Plano.

Acompanhamento pelo TCU

419. A estratégia 18.1 visa estruturar as redes públicas de educação básica de modo que, até o início do terceiro ano de vigência do 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.

420. Nesse contexto, em 2014, a auditoria coordenada pelo TCU no ensino médio constatou que havia uma prática rotineira de contratações temporárias pelas secretarias estaduais de educação, conforme apontado por 63% dos 22 Tribunais de Contas que avaliaram a questão (TC 007.081/2013-8, Acórdão 618/2014-TCU-Plenário com a redação dada pelo Acórdão 906/2015-TCU-Plenário). A partir de dados do Censo Escolar de 2012, foi constatado que onze estados apresentavam índices de contratação de professores temporários na faixa entre 40% e 67%, com indicações de que esse cenário devesse persistir, ou que até piorasse, pois, algumas redes que já tinham elevada participação do vínculo precário com professores continuavam fazendo da contratação temporária uma regra.

421. A auditoria concluiu que a prorrogação contínua de contratos cria verdadeiras subcategorias de professores, diante da diminuição de direitos que são viabilizados quando da vinculação estável com os governos estaduais, a começar pela menor remuneração. Nessa senda, o Acórdão 618/2014-TCU-Plenário, dentre outras deliberações, deu ciência aos órgãos e entidades envolvidos a respeito do déficit de professores nas redes estaduais de ensino médio e da consistente cessão de professores a órgãos da Administração, sem qualquer relação com o exercício do magistério, causando perda de servidores qualificados.

422. Por outro lado, em 2016, o indicador que acompanha a porcentagem de contratos de docentes da rede pública por tipo de vínculo revelou que a maior parte dos vínculos são de concursados, efetivos e estáveis: 68,9%, enquanto que os contratos temporários representam 29,9% dos vínculos. A região com a maior porcentagem de vínculos temporários é a Centro-Oeste, com 39,8% dos vínculos em 2016. A região Sudeste possui o menor número: 24,7%.

423. Dessa maneira, em que pese a meta para 2017 estabelecer o alcance do percentual de 90%, verifica-se que ainda não foi possível concretizar esse resultado. O Centro-Oeste precisa incrementar esse indicador em mais 29,8 p.p., enquanto que o Sudeste precisa de mais 14,7 p.p.

META 19 – GESTÃO DEMOCRÁTICA

424. **Descrição da meta:** 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.

425. A Constituição Federal estabelece a gestão democrática como princípio do ensino público (art. 206, VI). Ocorre, porém, que o conceito de “gestão democrática” não tem um significado único e preciso, competindo à lei delimitar o seu sentido.

426. Nesse contexto, a LDB, ao atribuir aos diversos sistemas de ensino a responsabilidade pela definição de normas de gestão democrática, elenca duas diretrizes a serem observadas: participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola, e participação da comunidade em conselhos escolares ou equivalentes (art. 14, I e II).

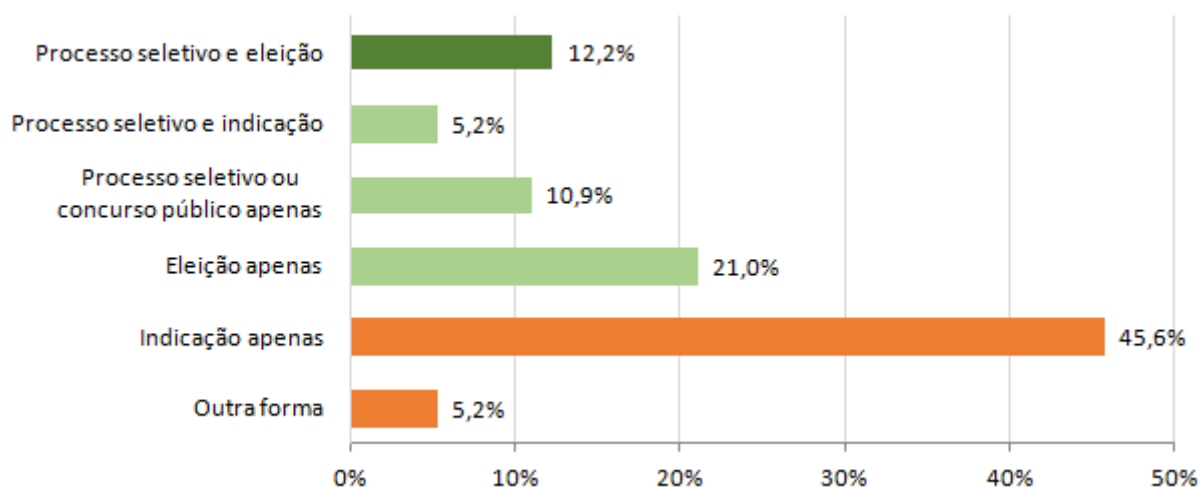
427. Por sua vez, o PNE 2014-2024 conta com meta específica sobre o tema (Meta 19), a qual, além de reforçar as diretrizes já mencionadas, prevê a adoção de medidas como o fortalecimento dos conselhos de fiscalização de políticas públicas e a profissionalização dos gestores escolares, mediante o estabelecimento de critérios técnicos de escolha e a oferta de programas de formação.

Evolução e projeção da meta

428. A multiplicidade de significados da expressão “gestão democrática” reflete-se na dificuldade de se construir indicadores para a mensuração da Meta 19. Ante a necessidade de se utilizar bases de dados abrangentes e confiáveis atualmente disponíveis, o Inep optou por acompanhar a Meta mediante indicadores baseados nas estratégias 19.1, 19.6 e 19.7. São eles: percentual de diretores de escolas públicas que foram escolhidos para a ocupação do cargo por meio de critérios técnicos de mérito e desempenho e de consulta pública à comunidade escolar; percentual de escolas públicas que contaram com a participação de profissionais da educação, pais e alunos na formulação dos projetos político-pedagógicos (PPP) e na constituição dos conselhos escolares; frequência com que se reúnem os conselhos escolares das escolas públicas; percentual de escolas públicas beneficiárias de programas de financiamento de entes federados e de empresas ou doadores individuais; e condições de autonomia e apoio existentes para o exercício do cargo de direção escolar.

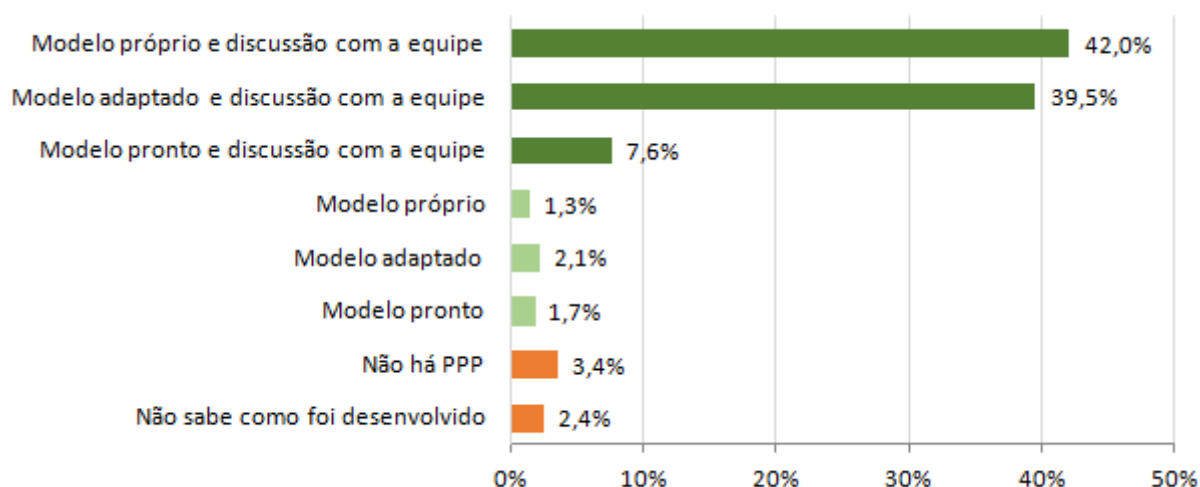
429. A aferição e cálculo dos indicadores têm como fontes a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil) e a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), mais especificamente o questionário contextual aplicado aos diretores de escola. Ambas as avaliações são feitas bienalmente e, à época deste relatório, a aferição dos indicadores restringia-se ao ano de 2013, não havendo, portanto, série histórica. Os gráficos a seguir evidenciam a situação dos indicadores:

Gráfico 19.1 – Percentual de diretores de escolas públicas que foram escolhidos por meio de critérios técnicos e de consulta pública à comunidade escolar – 2013



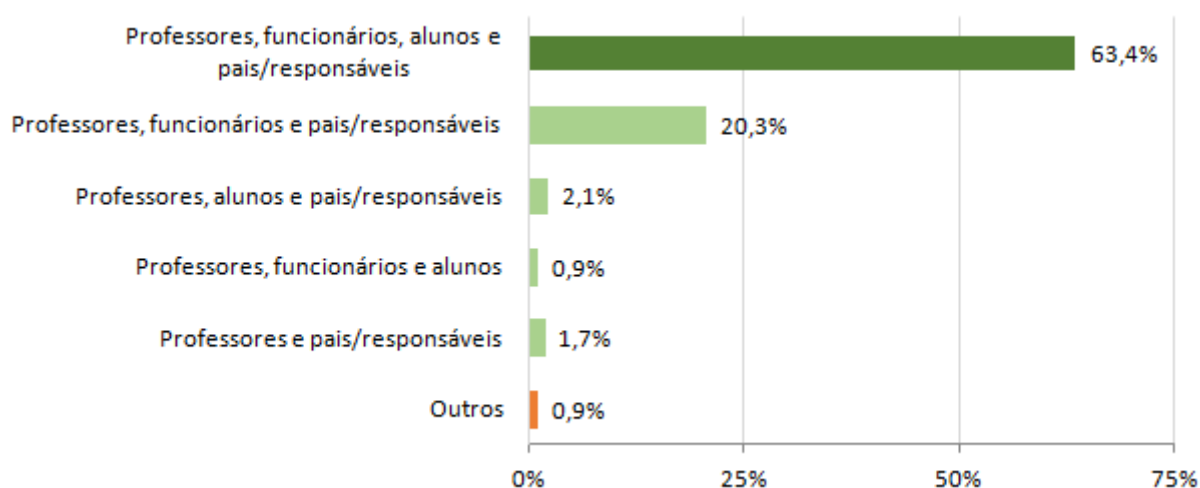
Fonte: Inep.

Gráfico 19.2 – Percentual de escolas públicas que envolvem a equipe escolar na elaboração do projeto político-pedagógico – 2013



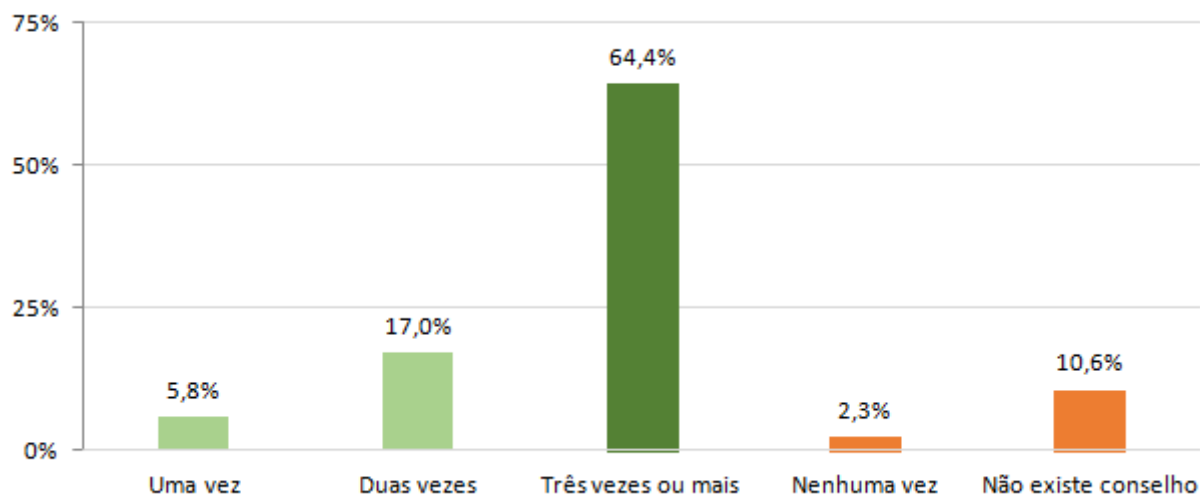
Fonte: Inep.

Gráfico 19.3 – Percentual de escolas públicas segundo a constituição do conselho escolar – 2013



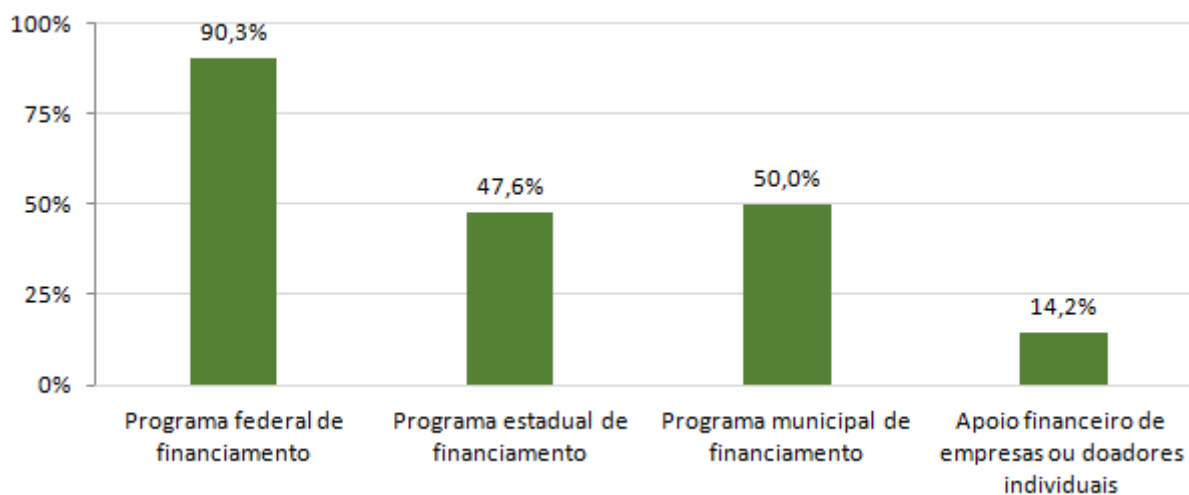
Fonte: Inep.

Gráfico 19.4 – Percentual de escolas públicas segundo a frequência de reuniões anuais do conselho escolar – 2013



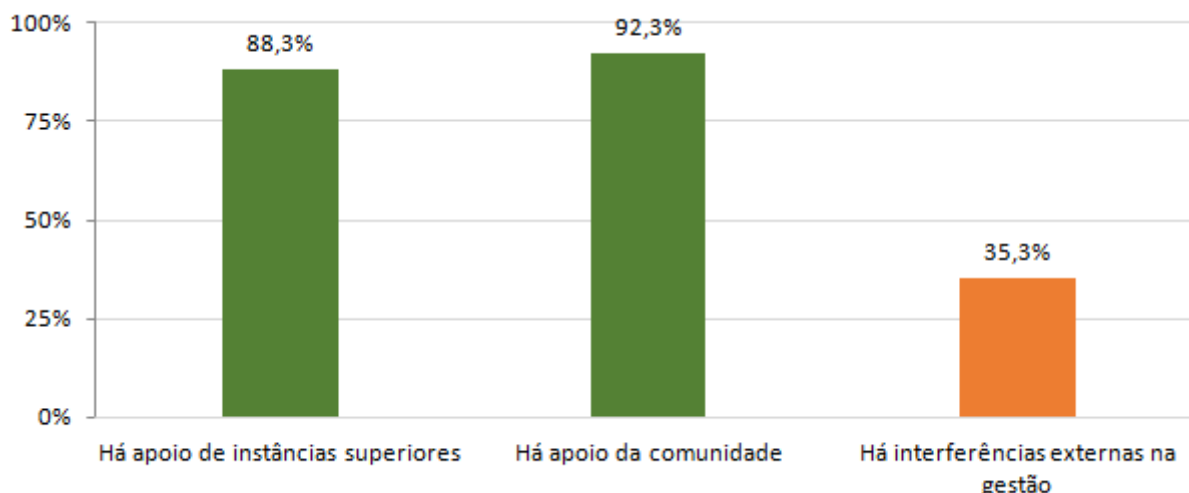
Fonte: Inep.

Gráfico 19.5 – Percentual de escolas públicas beneficiárias de programas de financiamento de entes federados e empresas ou doadores individuais – 2013



Fonte: Inep.

Gráfico 19.6 – Percentual de escolas públicas segundo as condições existentes para o exercício do cargo de direção – 2013



Fonte: Inep.

430. No caso da forma de escolha dos diretores escolares, chama a atenção o fato de 68,2% das escolas rurais utilizarem apenas a indicação (22,6 p.p. acima da média das escolas públicas).

431. Já no tocante à frequência com que se reúne o conselho escolar, deve-se destacar negativamente que em 38,4% das escolas federais o conselho sequer existe. Por outro lado, em 78,4% das escolas estaduais, os conselhos possuem representatividade ampla, sendo formados por professores, funcionários, alunos e pais/responsáveis.

432. Por fim, ressalte-se que somente 22,4% das escolas municipais recebem recursos de programas de financiamento estaduais, ao passo que 35,9% das escolas estaduais recebem recursos de programas municipais.

Estratégias em destaque

433. A Meta 19 atribui à União a responsabilidade por apoiar técnica e financeiramente a promoção da gestão democrática. Nesse sentido, destacam-se algumas iniciativas do governo federal, a começar pelo Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (PNFCE).

434. O Programa tem por objetivo fomentar a implantação de conselhos escolares, por meio da elaboração de material didático e formação continuada para técnicos das secretarias estaduais e municipais de educação, bem como para conselheiros escolares. Assim, o PNFCE se enquadra na estratégia 19.5 do PNE, que preceitua o estímulo à constituição e ao fortalecimento dos conselhos escolares e também dos conselhos municipais de educação.

435. Cumpre mencionar ainda o Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação (Pró-Conselho). A iniciativa federal busca qualificar gestores e técnicos de educação e representantes da sociedade civil para que, no âmbito dos conselhos municipais, atuem nas áreas de ação pedagógica, controle do uso das verbas de educação, entre outras.

436. Já a estratégia 19.8 do PNE, relativa ao desenvolvimento de programas de formação de diretores e gestores escolares, é executada pela União mediante três ações. A primeira delas, o Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica Pública (PNEG), consiste na oferta de cursos de especialização e de extensão em gestão escolar e de especialização em coordenação pedagógica, todos na modalidade à distância, a gestores escolares.

437. Há também o Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação (Pradime), o qual desenvolve dois tipos de atividade: encontros presenciais entre dirigentes municipais de

educação e representantes do MEC, do FNDE e de outras entidades, a fim de apresentar e discutir programas e temas relacionados à política educacional, e cursos à distância para formação e aperfeiçoamento dos dirigentes, em nível de extensão ou especialização.

438. A terceira iniciativa, instituída em 2015, é o Programa Nacional de Formação e Certificação de Diretores Escolares, constituído, assim como o Pradime, por dois eixos de ação, a saber: cursos sobre competências e conhecimentos necessários à gestão escolar e à elaboração de planos de gestão escolar, ofertados a diretores em exercício e a candidatos ao cargo de direção, e certificação de diretores escolares, por meio de exame aplicado por instituição pública de educação superior credenciada pelo MEC, ou ainda mediante análise de portfólio, também feita pelo mesmo tipo de instituição.

439. Por fim, não se pode deixar de mencionar o Programa Dinheiro Direto na Escola, que destina recursos financeiros, em caráter suplementar, a escolas públicas de educação básica para gastos com manutenção, material didático e pequenos investimentos, de modo a assegurar condições de funcionamento. Percebe-se, portanto, que o Programa contribui para a autonomia da gestão financeira dos estabelecimentos de ensino (estratégia 19.7), bem como para a gestão democrática dos recursos por eles utilizados.

Acompanhamento pelo TCU

440. Em 2017, o Tribunal elaborou, em parceria com o FNDE, a Cartilha para Conselheiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), disponível em <http://www.tcu.gov.br/cartilhapnae>. A publicação traz informações sobre o Programa e orientações práticas aos conselheiros sobre como acompanhá-lo. Dessa forma, o TCU busca apoiar o bom desempenho das funções exercidas pelos conselhos de alimentação escolar, em consonância com a estratégia 19.2 do PNE.

441. Além da Cartilha, vale pontuar que a auditoria coordenada na infraestrutura do ensino fundamental (TC 025.384/2015-4, Acórdão 1007/2016-TCU-Plenário), abordada nos capítulos das Metas 2 e 7, embora não tenha a gestão democrática como tema, tratou do assunto de modo tangencial ao avaliar o cumprimento dos procedimentos para aquisição de bens e contratação de serviços no âmbito do PDDE. Constatou-se que, em aproximadamente metade dos processos de prestação de contas analisados, não havia ata do conselho escolar definindo as prioridades de compras e de serviços para a escola, nem estabelecendo critérios de escolha das aquisições e contratações.

442. Como bem observa o relatório da auditoria, “o resultado demonstra a falta de participação efetiva do conselho escolar na definição das prioridades da escola, a falta de transparência à comunidade escolar sobre as prioridades eleitas para a aplicação dos recursos do PDDE” (item 140).

META 20 – FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA

443. **Descrição da meta:** ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do Produto Interno Bruto (PIB) do país no quinto ano de vigência desta lei e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio.

444. O financiamento da educação é transversal às metas e às estratégias do Plano Nacional de Educação, sendo imprescindível o estabelecimento das fontes de recursos para aplicação conforme as determinações do Plano, paralelamente, à gestão boa e regular desses recursos.

445. Nesse sentido, as estratégias estabelecidas para consecução da Meta 20 permeiam a garantia de fontes de financiamento permanentes e sustentáveis para a educação básica, com observação das políticas de colaboração entre os entes, considerando a capacidade de atendimento e

o esforço fiscal de cada ente federado, como é o caso do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

446. Sobre o referido Fundo, deve-se mencionar que seu prazo de vigência expira em 2020 e que há projeto de lei em tramitação na Câmara dos Deputados propondo alteração do cronograma de repasses (PL 9558/2018).

447. As estratégias passam, também, pela ampliação dos mecanismos de acompanhamento da arrecadação da contribuição social do salário-educação; da destinação de recursos à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, que além dos percentuais mínimos constitucionais, somam-se à parcela da participação no resultado ou compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural e outros recursos.

448. Relevam-se o fortalecimento dos mecanismos e dos instrumentos que assegurem a transparência e o controle social na utilização dos recursos públicos aplicados em educação e o papel do Inep para desenvolver estudos e acompanhar de forma regular os investimentos e os custos por aluno da educação básica e superior pública.

449. As estratégias definiram prazo para a implantação do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) e do Custo Aluno Qualidade (CAQ) cujos prazos eram 2016 e 2017, respectivamente, e, portanto, findaram sem a devida concretização. A esse respeito, o TCU determinou a oitiva do Ministério da Educação, por meio do Acórdão 1897/2017-TCU-Plenário, com vistas à identificação das responsabilidades pela não implantação do CAQi (objeto do TC-023.721/2016-2).

450. Dentre as estratégias, há considerações com a finalidade de estabelecer as normas de cooperação entre os entes federativos, visando propiciar a articulação do sistema nacional de educação, bem como a atuação redistributiva e supletiva da União no combate às desigualdades educacionais. E, ainda, a complementação da União aos demais entes que não conseguirem atingir o valor do CAQi e do CAQ.

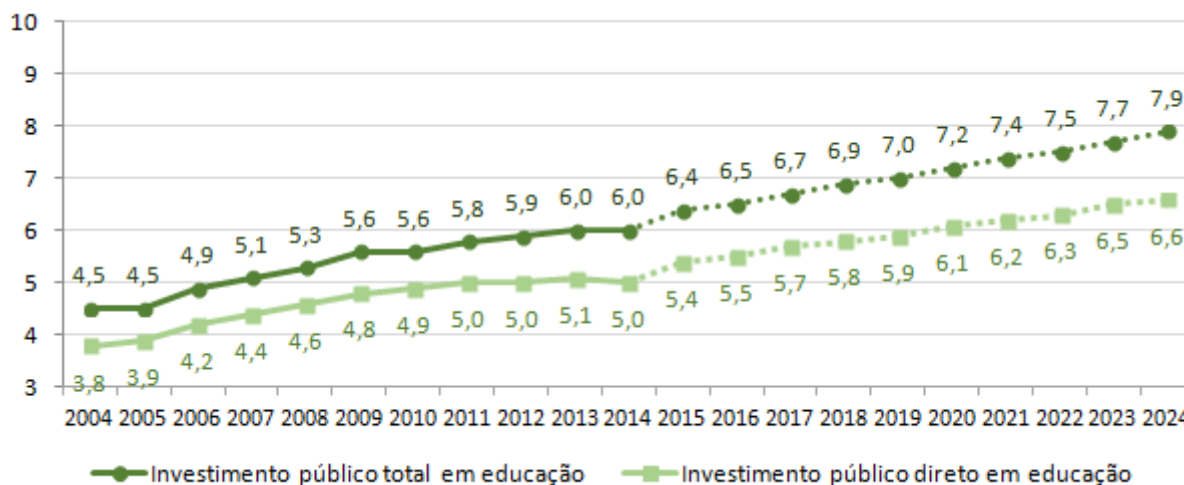
451. Por fim, foi determinada a aprovação da Lei de Responsabilidade Educacional com vistas a assegurar o padrão de qualidade na educação básica, a partir de verificação de metas de qualidade por institutos oficiais de avaliação educacional. O prazo era de um ano da vigência do PNE, ou seja, 2015, no entanto, até o momento não se concretizou.

Evolução e projeção da meta

452. O Inep utiliza dois indicadores de modo a aferir o desempenho relacionado à Meta 20: o investimento público total em educação em relação ao PIB e o investimento direto em educação em relação ao PIB. O primeiro indicador é considerado mais abrangente, o qual representa a soma de todos os recursos aplicados pela União e pelos estados e municípios, incluindo o complemento à aposentadoria futura dos profissionais da educação, os recursos para bolsas de estudo, para o Fundo de Financiamento Estudantil e transferências ao setor privado, sem considerar renúncias fiscais.

453. O outro indicador, investimento público direto em educação em relação ao PIB, considera apenas os recursos públicos, de todas as esferas de governo, aplicados em educação pública, mas não inclui o complemento da aposentadoria, as bolsas de estudo, o Fies e as transferências para o setor privado.

Gráfico 20.1 – Percentuais de investimento público em educação



Fonte: Inep (2004 a 2014); projeção para 2015-2024.

454. O Gráfico 20.1 mostra que, em 2014, o percentual de investimento público total em educação era de 6% em proporção ao PIB e a projeção indica que, caso se mantenha o mesmo ritmo de crescimento, a tendência é se atingir os 7%, em 2019; porém, em 2024, tende-se a atingir 7,9%, abaixo dos 10%.

455. Quanto ao percentual de investimento direto em educação, nota-se que, em 2014, estava em 5% do PIB, com tendência de se chegar, em 2019, a 6% e, em 2024, 6,6%, abaixo dos 10% da meta.

456. Resta evidenciar que o investimento público total em educação saiu de R\$ 149 bilhões, em 2004, para R\$ 344 bilhões, em 2014, em relação a todos os níveis de ensino. Isso representa um incremento de cerca de 131% em dez anos.

457. No que concerne ao acompanhamento dos indicadores para aferir a evolução da Meta 20, verifica-se que apesar da existência dos indicadores produzidos, o Inep tem se empenhado em desenvolver uma metodologia mais apurada para o acompanhamento dos gastos públicos na educação, de forma a propiciar maior transparência e informação possível à sociedade e para o acompanhamento do Plano.

Estratégias em destaque

458. A Emenda Constitucional (EC) 95/2016 instituiu o Novo Regime Fiscal na busca de reequilibrar as contas públicas, envolvendo os Poderes Federais do Executivo, do Legislativo, do Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública.

459. Dessa forma, estabeleceu-se um limite anual para as despesas primárias totais dos Poderes pelo período de vinte anos. Isso significa que o somatório desses gastos federais, incluindo os programas sociais, não poderão ser aumentados acima do limite definido, de um exercício para o outro, sem a diminuição correspondente em outro gasto discricionário. Por conseguinte, verifica-se o risco de afetar políticas públicas sociais sob responsabilidade da União por conta do limite de gastos e da possibilidade de prevalência de incremento de gastos em uma área em detrimento de outra.

460. No exercício de 2017, o limite de reajuste foi de 7,2% e para os exercícios posteriores, o valor do exercício imediatamente anterior será corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo, desvinculando-se, portanto, o montante de recursos a ser aplicado em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) da receita líquida de impostos.

461. De acordo com análise feita no “Anuário Brasileiro da Educação Básica – 2017”, a questão de o mínimo constitucional deixar de ser definido como uma parcela da receita líquida de impostos e passar a ser reajustado pela inflação torna-se um ponto importante a ser analisado. Alguns defensores da mudança consideram que haverá uma proteção maior ao setor, pois nos anos de crise (2014 a 2016), houve um avanço maior do índice atrelado à inflação do que o da receita de impostos da União. Por outro lado, para a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (Conof/CD), o crescimento da receita líquida de impostos será superior à inflação ao longo do período estabelecido pela EC.

462. A previsão realizada é de que o montante referente ao mínimo de investimento em MDE seja inferior ao que seria sob a vigência da regra anterior. De acordo com a projeção, em 2036 – último ano de vigência da EC –, o governo federal investiria no máximo 11,8% das receitas líquidas de impostos em MDE e, no mínimo, 9,3%, o que pode provocar restrição de recursos federais para despesas discricionárias da função Educação, sobretudo, às destinadas aos programas federais.

463. Sabe-se que a União tem direcionado recursos acima do montante fixado pelo piso constitucional na manutenção e desenvolvimento do ensino. Em 2017, por exemplo, o piso constitucional em MDE foi de R\$ 52.199,80, correspondendo à 48,6% do total de gastos, que foi de R\$ 107.517,40 (Estudo Técnico – Conof/CD 1/2017, p. 3).

464. Resta analisar, como essa mudança estabelecida pela EC 95/2016 poderia ter afetado o piso mínimo constitucional, caso a Emenda tivesse entrado em vigor em 2010.

465. Dessa forma, a tabela, abaixo, informa os valores da Receita Corrente Líquida (RCL) realizada e o correspondente montante obtido pela regra antiga, que destina 18% do valor da Receita a despesas com MDE, bem como os valores obtidos a partir da inflação, conforme proposto pelo Novo Regime Fiscal, para os anos de 2010 e 2017.

Tabela 20.1 – Mínimo constitucional da União com despesas de MDE, apurado pelas regras nova e antiga

Ano	Receita Corrente Líquida realizada (R\$)	Regra antiga	Regra nova		Diferença (R\$)
		Art. 212 da CF	Art. 110 do ADCT (EC 95/2016)		
		18% RCL (R\$)	IPCA do ano anterior	Mínimo do ano anterior ajustado pelo IPCA do ano anterior¹ (R\$)	
2010	159.542.570.000	28.717.662.600	-	28.717.662.600	-
2011	205.492.288.000	36.988.611.840	5,91%	30.414.876.460	6.573.735.380
2012	218.819.292.000	39.387.472.560	6,50%	32.391.843.430	6.995.629.130
2013	239.070.938.000	43.032.768.840	5,84%	34.283.527.086	8.749.241.754
2014	245.523.649.000	44.194.256.820	5,91%	36.309.683.537	7.884.573.283
2015	258.577.288.000	46.543.911.840	6,41%	38.637.134.251	7.906.777.589
2016	258.793.479.000	46.582.826.220	10,67%	42.759.716.476	3.823.109.744
2017	272.116.473.000	48.980.965.140	6,29%	45.449.302.642	3.531.662.498
Total	-	334.428.475.860	-	288.963.746.481	45.464.729.379

Fonte: Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária – Secretaria do Tesouro Nacional, e série histórica do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

¹Ou Receita Corrente Líquida realizada em 2010 ajustada pelo IPCA acumulado.

466. Observa-se que, no período de 2010 a 2017, a regra anterior, que estabelece o percentual de 18% em relação à RCL realizada, apresentou um incremento maior do piso

constitucional a ser aplicado em MDE do que se tivesse aplicado a regra vigente que atrela os valores ao IPCA. A diferença é expressiva, chegando à ordem de R\$ 45,5 bilhões.

467. Interessa analisar o período de 2015/2016, em decorrência do efeito da crise econômica e da alta inflação. De um ano para o outro, a evolução do piso constitucional representou apenas 0,21% de crescimento em relação a 2015, em detrimento dos 10,67% (IPCA), caso se aplicasse o novo regime. No entanto, em valores brutos, o montante da regra anterior, possibilitou uma diferença a maior de R\$ 3,8 bilhões

468. Deve-se ressaltar que se excluíram da restrição fiscal, no que toca à função Educação, as transferências constitucionais vinculadas à educação, transferências referentes às cotas-partes estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação, bem como as complementações da União ao Fundeb, caso o valor por aluno não alcance o mínimo definido nacionalmente para estados e municípios. Ademais, as despesas financeiras, como as do Fundo de Financiamento Estudantil e as renúncias de receitas, caso do Programa Universidade para Todos, também não se submetem ao novo regime fiscal.

469. Em que pese o fato dessa exclusão de despesas com educação não ser afetada pela EC 95/2016, de acordo com o estudo “Teto de Gastos Públicos: Questões Essenciais para o Desenvolvimento da Educação”, da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, a política educacional vigente, fundamentada no ordenamento constitucional, pressupõe a expansão contínua dos gastos em educação, dado o atraso do país no desenvolvimento educacional e a busca pela universalização do ensino com qualidade. Com o teto de gastos, o incremento de investimento em Educação acima do reajuste pelo índice de inflação só seria viabilizado, se o governo gastasse menos em outras áreas, dada a rigidez do orçamento.

470. Em virtude do novo modelo fiscal, a Lei Orçamentária de 2017 teve que ser ajustada aos novos limites financeiros, havendo cancelamento de dotações orçamentárias no valor de R\$ 4,6 bilhões, entre as quais R\$ 2,2 bilhões eram do Poder Executivo e o restante, R\$ 2,4 bilhões eram dos demais Poderes e Órgãos. Coube ao Poder Executivo fazer essa adequação inicial com o consequente cancelamento de R\$ 2,9 bilhões em despesas de Pessoal e Previdência Social e R\$ 1,8 bilhões em emendas discricionárias, conforme a Nota Técnica “Repercussões da Emenda Constitucional nº 95/2016 no Processo Orçamentário”, também da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados.

471. Ainda referente à mencionada Nota Técnica, os Órgãos que tenham se valido da compensação (adequação pelo Poder Executivo) deverão adotar medidas para retornar aos limites individualizados até o final de 2019, quando não será mais possível utilizar a compensação pelo Executivo, o que exigirá dos demais Poderes e Órgãos um esforço maior de ajuste de gastos.

472. Tendo isso em vista, há que se acompanhar a evolução do montante de investimentos e/ou gastos com educação, em um cenário de restrição fiscal, bem como possíveis impactos na implementação do Plano Nacional de Educação, sobretudo nas estratégias 20.1, que objetiva garantir fontes de financiamento permanentes e sustentáveis para todos os níveis, etapas e modalidades da educação básica e 20.12, que busca definir critérios para distribuição de recursos adicionais dirigidos à educação ao longo do decênio, considerando a equalização das oportunidades educacionais, a vulnerabilidade socioeconômica e o compromisso técnico e de gestão do sistema de ensino.

Acompanhamento pelo TCU

473. Em 2017, o Tribunal de Contas da União apreciou representação acerca de possíveis irregularidades na destinação do pagamento de precatórios aos municípios que ingressaram em juízo em relação às diferenças na complementação devida pela União, no âmbito do extinto Fundo

de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), sucedido pelo Fundeb (TC 005.506/2017-4).

474. Em síntese, os representantes alegaram três irregularidades envolvendo pagamentos de honorários advocatícios com recursos provenientes do Fundef. Trata-se de ações judiciais, em municípios do Maranhão, para o recebimento de valores decorrentes de diferenças na complementação devida pela União, cuja celebração de contrato se deu por inexigibilidade de licitação, sem a presença dos requisitos legais; com pactuação de risco sem estabelecer preço certo na contratação, vinculando a remuneração a um percentual sobre o crédito a ser auferido, em desacordo com a Lei 8.666/1993; e previsão de pagamento com recursos cuja destinação é vinculada à manutenção e desenvolvimento da educação de qualidade.

475. Os gestores municipais contra argumentaram que, em virtude do repasse a menor dos recursos da complementação da União, os municípios precisaram usar de seus próprios recursos para investir em Educação e atingir o limite mínimo constitucional, retirando recursos de outras áreas. Portanto, deveriam ser indenizados, de modo que os recursos ora recebidos pelas ações judiciais possuísem natureza indenizatória, podendo ser utilizados para qualquer finalidade.

476. Diante disso, foi proferido o Acórdão 1824/2017-TCU-Plenário, que firmou entendimento no sentido de competir a Corte de Contas federal a fiscalização dos recursos decorrentes de complementação pela União ao Fundef/Fundeb, ainda que esses pagamentos decorram de sentença judicial. Considerou que a aplicação dos recursos fora da destinação prevista no art. 21 da Lei 11.494/2007 e no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias implica a imediata necessidade de recomposição do erário, ensejando a responsabilidade pessoal do gestor que deu causa ao desvio.

477. Assim sendo, reafirmou que a destinação de valores de precatórios relacionados a verbas do Fundef/Fundeb para o pagamento de honorários advocatícios é inconstitucional. O referido processo é passível de recurso e encontra-se em andamento no TCU.

478. Também em andamento, encontra-se levantamento com o intuito de identificar a ocorrência de profissionais do magistério afastados do efetivo exercício na rede pública, sendo remunerados com recursos do Fundeb, em descumprimento ao art. 22 da Lei 11.494/2007 (TC 033.995/2017-6).

479. Tal ação se justifica em virtude de fortes indícios da ocorrência objeto desse levantamento, como reportagens que informam a existência de professores fora de efetivo exercício na rede pública do Distrito Federal.

480. Aliado ao já constatado déficit de professores nas redes públicas municipais e estaduais, a questão ganhou mais relevância em face do Novo Regime Fiscal, instituído pela Emenda Constitucional 95/2016. Em 2016, os valores de complementação da União ao Fundeb foram da ordem de R\$ 12,5 bilhões, sendo que 60% deste valor devem ser gastos, obrigatoriamente, na remuneração de profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.

481. Espera-se, com essa ação de controle, a melhoria na gestão de recursos humanos (profissionais de magistério) nas redes municipais e estaduais que gerem recursos da complementação da União ao Fundeb.

CONCLUSÃO

482. Este relatório procurou expor, de forma sumarizada, o quadro de implementação das metas do Plano Nacional de Educação 2014-2024, apontando riscos e desafios para sua concretização.

483. Dado o histórico recente dos indicadores analisados, infere-se que, das vinte metas do PNE, somente duas (10%) têm grande probabilidade de serem cumpridas dentro do prazo (Metas 6 e 13), e, ainda assim, porque os avanços estipulados na Lei são próximos à situação encontrada em 2014. Outras seis metas (30%) tendem a ser alcançadas apenas parcialmente (1, 2, 7, 9, 11 e 14), e a Meta 7, referente à equiparação salarial entre professores e não professores, tende a ser efetivada somente no último ano de vigência do PNE, se muito.

484. As Metas 3, 4, 5, 8, 10, 12, 15, 16 e 20 (45% do total), por sua vez, correm risco de não serem implementadas. Já acerca das Metas 18 e 19, alusivas, respectivamente, aos planos de carreira docente e à gestão democrática, não há informações suficientes que permitam juízo quanto à possibilidade de cumprimento.

485. O quadro sintetizado acima aponta para a necessidade de mobilização e articulação dos entes federados, de modo a definir responsabilidades e formas de atuação conjunta em prol da concretização do PNE. Nesse contexto, reforça-se a urgência da implantação do Sistema Nacional de Educação e do efetivo funcionamento das instâncias de negociação e cooperação federativa de que tratam a Lei 13.005/2014.

486. Sem pretensão de serem exaustivos, destacam-se, também, os seguintes pontos:

- a) ao contrário do que requer a estratégia 1.2, a desigualdade de acesso à creche entre as crianças mais pobres e as mais ricas vem crescendo nos últimos anos, devendo ser combatida por meio de políticas que privilegiem a busca ativa e a matrícula de crianças em situação de vulnerabilidade socioeconômica;
- b) as altas taxas de evasão e abandono – vistas desde os anos finais do ensino fundamental – comprometem a universalização do ensino médio. Portanto, o alcance da Meta 3 pressupõe a implementação de políticas que eliminem ou mitiguem as causas desse problema;
- c) a ampliação do acesso à educação básica das crianças e adolescentes com necessidades especiais deve ser acompanhada pela garantia de atendimento educacional especializado, o que não vem acontecendo. Assim, cabe ao poder público promover a capacitação de professores e a implantação de infraestrutura adequada, assegurando a qualidade do processo de ensino ofertado ao público em questão;
- d) à luz dos resultados da Prova Brasil, constata-se que os alunos da rede pública de educação básica apresentam, no 3º ano do ensino fundamental, proficiência aquém do ideal em português e matemática. Ante este cenário, ganha importância o acompanhamento da efetividade das ações do Programa Novo Mais Educação;
- e) os índices de expansão da educação em tempo integral fixados na Meta 6 são muito próximos àqueles observados no início do PNE (2014), devendo ser tratados pelos gestores públicos como patamares mínimos a serem superados;
- f) as deficiências infraestruturais das escolas públicas de educação básica, tais como a inexistência de bibliotecas ou laboratórios de informática, podem estar comprometendo a efetividade de iniciativas como o Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE), o ProInfo, entre outras;
- g) para que as ações voltadas ao aumento da escolaridade, à alfabetização e à qualificação profissional de jovens e adultos alcancem os segmentos populacionais mais vulneráveis, é preciso que os entes federados estimulem a demanda desse público, mediante, por exemplo, a promoção da busca ativa e a instituição de mecanismos de transferência de renda;
- h) a expansão das matrículas de educação profissional técnica de nível médio apresenta ritmo aquém do necessário para o alcance da Meta 11. Nesse contexto, o MedioTec pode impulsionar a taxa de expansão da modalidade. Todavia, essa expansão potencial tende a se dar principalmente na rede privada;

- i) a expansão das matrículas na educação superior, sobretudo por meio do Fundo de Financiamento Estudantil, deve ser feita de modo sustentável, garantindo a continuidade dos estudos dos beneficiários e a previsibilidade operacional das mantenedoras;
- j) assim como na Meta 6, os índices fixados na Meta 13, de aumento da proporção de docentes na educação superior com mestrado e doutorado, são praticamente iguais àqueles observados no início do Plano (2014), devendo ser encarados, idealmente, como patamares de não retorno, e não como pontos de chegada. Além disso, o indicador agregado esconde o fato de a rede privada e a rede pública municipal terem baixa proporção de professores titulados (especialmente de doutores), de modo que as políticas de estímulo à titulação de docentes devem buscar atender essas redes;
- k) no que tange ao fomento da pós-graduação *stricto sensu*, os entes públicos devem estimular a oferta e a demanda de cursos dos eixos científicos e tecnológicos, na medida em que esses eixos estão diretamente relacionados à inovação, à competitividade e ao desenvolvimento nacional. Boa parte das estratégias da Meta 14 está direcionada ao estímulo da ciência e da tecnologia, mas os índices de titulação nessas áreas ainda são baixos em comparação com as demais;
- l) devido à proporção reduzida de docências da educação básica com professores que possuem formação compatível com as disciplinas que lecionam (52,5% em 2014), torna-se crucial o acompanhamento do alcance e dos resultados das políticas de formação de professores, entre as quais o Programa Nacional de Formação de Profissionais da Educação Básica, o Parfor, o Pibid, o Programa de Residência Pedagógica e o UAB. Tal acompanhamento deve dar atenção especial à formação de professores das disciplinas científicas: primeiro, por serem Física e Química as disciplinas com maior déficit de docentes com formação específica, pelo menos no ensino médio (TC 007.081/2013-8); segundo, porque para estimular a pós-graduação nas áreas científicas, conforme almejado nas estratégias da Meta 14, faz-se necessária a boa formação nessas disciplinas;
- m) ante o baixo percentual de professores da educação básica com formação continuada, é necessário que os entes federados fomentem a oferta e a demanda por cursos de FIC, bem como monitorem a efetividade dos cursos, de modo a garantir que eles impactem positivamente no desempenho dos alunos e no ambiente escolar;
- n) a efetivação da gestão democrática depende do fortalecimento dos conselhos escolares, dos conselhos regionais e dos conselhos de acompanhamento de políticas públicas, tais como o do Fundeb e do Pnae. Nesse sentido, ganham importância, por um lado, os programas federais de apoio à capacitação dessas instâncias, a exemplo do PNFCE e do Pró-Conselho, e, por outro, as ações de orientação feitas pelo TCU, entre as quais a publicação de cartilhas destinadas a esses conselhos; e
- o) o Novo Regime Fiscal, instituído pela EC 95/2017, abre espaço para a perda de recursos aplicados pela União em manutenção e desenvolvimento do ensino quando em comparação com os gastos mínimos em MDE calculados segundo a regra anterior.

487. Tendo como norte a superação desses obstáculos, espera-se que a atuação fiscalizatória e indutora do TCU continue a contribuir para o alcance dos objetivos do PNE, conforme os vários trabalhos elencados neste relatório, realizados pelo Tribunal nos últimos anos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

488. Diante do exposto, submete-se este relatório à consideração superior, propondo:

- a) aprovar a continuidade do processo de acompanhamento do PNE 2014-2024, sob coordenação da Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto – SecexEducação, consoante metodologia aprovada pelos Acórdãos 795 e 2921/2016-TCU-Plenário,

com as adequações que se mostrarem oportunas em virtude de novas informações, entendimentos ou encaminhamentos que possam surgir no decorrer do trabalho;

b) dar ciência da íntegra deste relatório, do acórdão que vier a ser proferido, bem como do relatório e do voto que o fundamentarem à Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, à Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Educação, ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, ao Ministério da Fazenda, à Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), ao Conselho Nacional de Educação, à Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), ao Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Conif), ao Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e à União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime).

Brasília/DF, em 27 de março de 2018.

Assinado eletronicamente

Thiago Cardoso Storch Secundo Lopes
AUFC – Mat. 10687-9

Assinado eletronicamente

Kelly Bezerra Rocha Malheiros da Cunha Frota
AUFC – Mat. 8549-9

Assinado eletronicamente

Vivian Andrade Viana
AUFC – Mat. 7716-0