A large, light gray magnifying glass graphic is centered on the page. The lens of the magnifying glass is a large circle that frames the main title. The handle of the magnifying glass is a green wedge shape extending from the bottom right corner of the lens.

3 ANOS DE PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Junho/2017

Índice

Artigos, metas e estratégias que tinham como prazo 2015, 2016 e 2017	7
Art. 5º, §2º	7
Art. 8º	7
Art. 9º	8
Art. 10º	8
Art. 13º	9
Meta 1	10
- Estratégia 1.4	10
- Estratégia 1.6	10
- Estratégia 1.16	11
Meta 2	12
- Estratégia 2.1	12
Meta 3	13
- Estratégia 3.2	13
Meta 4	14
- Estratégia 4.14	14
Meta 7	15
- Estratégia 7.10	15
- Estratégia 7.21	15
Meta 9	16
Meta 15	17
- Estratégia 15.11	17
Meta 17	18
- Estratégia 17.1	18
Meta 18	19
- Estratégia 18.1	19
- Estratégia 18.3	20
- Estratégia 18.5	20
Meta 19	21
Meta 20	22
- Estratégia 20.6	22
- Estratégia 20.8	22
- Estratégia 20.9	23
- Estratégia 20.11	23
ANEXOS	24
Municípios apostam no monitoramento para assegurar sucesso de seus planos de Educação	25
Quem tem medo do SNE?	27
Universalização da Pré-escola não está distante, mas cumprimento da meta enfrenta desafios	29
Evidências	33
Base Nacional Comum Curricular ainda precisa ser aprimorada	34
Garantir acesso de jovens de 15 a 17 anos depende de políticas focalizadas	36
Plano Nacional de Educação (PNE): desafios e perspectivas para a inclusão escolar	38
Definir parâmetros de qualidade e avançar na devolutiva das avaliações é fundamental para melhorar a qualidade do Ensino	42
Brasil ainda patina na garantia do alfabetismo adulto	44
Para sair do papel, política de formação docente precisa ter visão sistêmica e articulação com as políticas de carreira	46
Meta 18 – desafios e perspectivas para o seu cumprimento	48
Estamos avançando na construção de uma gestão educacional democrática?	50
Passos que precisam ser dados para a equidade na Educação brasileira	57
Sem colaboração não avançaremos na Educação	59
Educação Integral para garantir qualidade e equidade - como estamos nesse caminho?	61
Sobre o PNE: um relato sobre a realidade vivida	62

Plano Nacional de Educação completa 3 anos e é preciso avançar no seu cumprimento

Com vigência de 2014 até 2024, o Plano Nacional de Educação (PNE) conta com 20 metas, das quais oito têm prazos intermediários já vencidos. Além disso, a lei tem 254 estratégias relacionadas a essas metas e 14 artigos que definem ações a serem realizadas pelo País. Completando três anos neste 25 de junho, apenas seis dos 30 dispositivos relacionados à Educação Básica que deveriam ter sido cumpridos até o ano de 2017 foram realizados total ou parcialmente, segundo dados reunidos por parceiros do Observatório do PNE (OPNE), neste balanço sobre o Plano.

Os desafios, porém, ainda são muitos. Em relação às metas 1, 2 e 3, de acesso, ainda temos 2,5 milhões de crianças e jovens de 4 a 17 anos fora da escola. A faixa etária mais atingida é a de jovens de 15 a 17 anos, em especial, os de renda mais baixa, os moradores das áreas rurais e os pretos e pardos. A diferença nas taxas de atendimento entre os mais pobres e mais ricos é de 14 pontos percentuais; entre os que vivem na zona rural e na zona urbana, de 6 pontos; entre pretos e brancos, de 5 pontos, e entre pardos e brancos, de 4 pontos. A desigualdade, porém, começa bem mais cedo: dentre o quartil (25%) de famílias brasileiras mais ricas, 52,3% das crianças de 0 a 3 anos estão matriculadas na creche no Brasil. Já dentre o quartil de famílias mais pobres, essa taxa é de 21,9%.

Debatido ampla e democraticamente, o PNE é um marco na Educação nacional por ter tido grande participação e acolher os principais pleitos da sociedade. Por essa razão, é ambicioso. Ainda que não seja cumprido integralmente até 2024, o plano oferece uma visão comum do que é preciso ser alcançado para que seja reduzido o atraso educacional. O plano também é pauta para o controle social por parte das famílias, da sociedade civil e do sistema de justiça. Dentre todas as metas e estratégias, há evidente clareza para os membros do OPNE e também outros atores do campo educacional de que todas são urgentes.

Mas, há também avaliação de que o plano é uma lista de tarefas entre as quais há pouca priorização ou integração. Esse é o principal entrave ao seu cumprimento. Para que saia do papel é essencial a elaboração de um plano de ação que trace um caminho a ser percorrido, começando pelas políticas que embasam e sustentam as demais, criando mecanismos para que os gestores públicos, os agentes de fiscalização e a sociedade possam debater e acompanhar os processos.

Segundo as organizações parceiras do OPNE, esse plano de ação precisa priorizar as metas e estratégias que versam sobre o aprimoramento da transparência e da governança; a formação inicial e continuada dos professores; a valorização salarial e da carreira docente; a redução das desigualdades; e a garantia do acesso em estabelecimentos com infraestrutura digna para alunos e profissionais da Educação.

Nesse sentido, é importante que as políticas públicas sejam desenhadas tendo em seu cerne a redução das desigualdades, com o direcionamento de mais e melhores insumos educacionais justamente para as localidades e segmentos populacionais que mais precisam. Os dados do OPNE mostram, por exemplo, que as escolas de Educação Básica de menor nível socioeconômico (NSE) têm indicadores bem abaixo das de NSE mais alto no quesito infraestrutura (ao qual se refere a estratégia 7.18) – apenas 1,6% das que atendem a alunos mais pobres contam com todos os itens previstos no PNE, frente a 70,2% das que atendem aos mais ricos. A situação não é diferente em relação à formação docente (tema da meta 15) – nos anos finais do Ensino Fundamental, apenas 13,2% dos docentes têm formação em todas as disciplinas em que lecionam nas escolas de NSE muito baixo, ante 68,7% no de maior NSE. O impacto dessa desigualdade no aprendizado e nas oportunidades das crianças e jovens ao longo da vida é enorme.

Dentre os fatores internos à escola determinantes para a aprendizagem dos alunos, o professor é apontado de maneira unânime como o principal deles. Desde os primeiros anos de vida, na creche, até o Ensino Médio, eles são os principais agentes promotores do desenvolvimento dos alunos. Apenas será possível garantir Educação Infantil de qualidade, a alfabetização plena, o aprendizado adequado em cada ano e, mais importante, a preparação do aluno para a vida e para ser um agente

transformador na sociedade, se os professores tiverem uma formação de qualidade que os prepare para os inúmeros e incomparáveis desafios da sala de aula e sejam valorizados e reconhecidos como os principais profissionais do País.

Não há novidade nessas constatações. Mas por que ainda não existem políticas que priorizem a qualidade para os mais vulneráveis? Os mecanismos de financiamento atuais, em especial o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), ajudaram em grande medida na redistribuição de recursos, mas ainda não focam na equidade como deveriam – por exemplo, enquanto municípios paulistas receberam em 2017 um valor de R\$ 3.586,93 por aluno dos anos iniciais do Ensino Fundamental, em Alagoas, um dos estados com piores indicadores educacionais do País, o valor é de R\$2.875,03 por aluno.

Por outro lado, mesmo nos estados com maior valor por aluno no Fundeb, ainda é gritante a desigualdade e distante a qualidade do ensino. Isso indica que o debate sobre financiamento (abordado na meta 20) não se resume ao aumento de recursos, mas também à distribuição e à eficiência da gestão. Nesse sentido, a falta de mecanismos mais robustos de acompanhamento e controle dos gastos educacionais, bem como de ferramentas de monitoramento da demanda e de avaliação da qualidade do Ensino – especialmente na Educação Infantil, para a população com deficiência e Educação de Jovens e Adultos, que ainda contam com nenhum ou poucos instrumentos de avaliação –, é um dos principais desafios segundo os especialistas. Eles apontam a transparência e a governança como pontos-chaves tanto para a gestão – que precisa de bons diagnósticos para a elaboração de políticas públicas focalizadas –, como para o exercício do controle social – peça fundamental para que a sociedade possa cobrar resultados e apoiar avanços.

Além disso, a intersectorialidade é vista pelo Observatório do PNE como um caminho necessário para que os objetivos educacionais se concretizem, uma vez que diversas evidências mostram a relação das diferentes áreas sociais – como assistência social, segurança, saúde, cultura, transportes e infraestrutura – com a Educação.

Confira a seguir o quadro com o resumo da situação das metas e estratégias cujos prazos expiraram até 2017. A seguir, o relatório traz um balanço detalhado sobre os desafios e caminhos para que essas metas sejam cumpridas.

Artigos/Metas/Estratégias	Prazo	Situação	
Art. 5º, §2º: a cada 2 anos, a partir de 2016, o INEP deverá publicar estudos para aferir a evolução das metas	2016	Cumprido	Publicada a primeira edição
Art. 8º: os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de Educação	2015	Parcialmente cumprido	2 estados e 14 municípios ainda não sancionaram seus planos
Art. 9º: leis específicas disciplinando a gestão democrática da Educação pública nos Estados, DF e Municípios	2016	Não cumprido	Não há iniciativas em curso
Art. 10º: elaboração/aprovação do PPA 2016-2019	2016	Sem indicadores	Não é possível aferir
Art. 13º: estabelecimento do Sistema Nacional de Educação em lei específica	2016	Não cumprido	Tramitação da proposta parada
Meta 1: universalização da pré-escola para as crianças de 4 e 5 anos	2016	Indicador não atualizado	Dados sugerem que cumprimento é possível
1.4: estabelecer normas, procedimentos e prazos para definição de mecanismos de consulta pública da demanda por creches	2015	Não cumprida	Sem iniciativas em curso
1.6: implantar avaliação da Educação Infantil, a ser realizada a cada 2 anos, com base em parâmetros nacionais de qualidade	2016	Não cumprida	Grupo de trabalho criado, mas discussões suspensas
1.16: publicação de levantamento anual da demanda manifesta por Educação Infantil em creches e pré-escolas	2015	Não cumprida	IBGE fez levantamento amostral sobre demanda por creche, ainda insuficiente
2.1: Encaminhamento da proposta de direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento do Ensino Fundamental	2016	Cumprida com atraso	MEC fez encaminhamento da BNCC ao CNE
Meta 3: universalização do atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos	2016	Indicador não atualizado	Trajetória dos indicadores sugere que não será cumprida
3.2: encaminhamento da proposta de direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento para o Ensino Médio	2016	Não cumprida	Elaboração da BNCC da etapa não foi concluída
Meta 4: universalização do acesso à Educação básica e ao atendimento educacional especializado para a população de 4 a 17 anos com deficiência	2016	Sem indicadores	Informações disponíveis sugerem não cumprimento. Sem iniciativas em curso
4.14: definir indicadores de qualidade e política de avaliação e supervisão para o funcionamento de instituições públicas e privadas que prestam atendimento a alunos com deficiência	2016	Sem indicadores	Sem iniciativas em curso
Meta 7: fomentar a qualidade da Educação básica de modo a atingir metas nacionais para o Ideb	2015	Parcialmente cumprida	Apenas a meta do 5º ano do Ensino Fundamental foi cumprida
7.10: fixar, acompanhar e divulgar bianualmente os resultados pedagógicos dos indicadores educacionais assegurando a contextualização em relação a indicadores sociais relevantes e a transparência e o acesso público às informações	2016	Cumprida	Embora precise de aprimoramento, iniciativas foram tomadas e indicadores têm sido divulgados com maior contextualização
7.21: Parâmetros mínimos de qualidade dos serviços da Educação básica	2016	Não cumprida	Depende da BNCC

Artigos/Metas/Estratégias	Prazo	Situação	
Meta 9: elevar a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais para 93,5% até 2015	2015	Não cumprida	Políticas existentes são insuficientes
Meta 15: garantir política nacional de formação dos profissionais da Educação, assegurando que todos os professores da Educação básica possuam formação específica de nível superior (licenciatura) na área de conhecimento em que atuam	2015	Não cumprida	Não há política articuladas com entes federados. O que há de política de formação para o magistério, não possui indicadores
15.11: política nacional de formação continuada para os profissionais da Educação que não os do magistério, construída em regime de colaboração entre os entes federados.	2015	Não cumprida	Não há política para formação dos profissionais da Educação que não sejam do magistério
17.1: constituir fórum permanente de acompanhamento do piso salarial nacional do magistério público da Educação básica.	2015	Cumprida	Fórum constituído
Meta 18: assegurar a existência de planos de carreira para os profissionais da Educação básica e superior pública tomando como referência o piso salarial nacional profissional	2016	Não cumprida	Sem iniciativas em curso em âmbito federal. Indicadores insuficientes.
18.1: estruturar as redes de ensino para garantir que no mínimo 90% dos profissionais do magistério e 50% dos profissionais da Educação não docentes sejam ocupantes de cargos efetivos nas redes escolares a que se encontrem vinculados.	2017	Não cumprida	Não há iniciativas em curso em âmbito nacional para apoiar a estruturação das redes de ensino nesse sentido
18.3: realizar a cada 2 anos prova nacional para subsidiar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, mediante adesão, na realização de concursos públicos de admissão de profissionais do magistério da Educação básica pública.	2016	Não cumprida	Debate já esteve presente no MEC, mas atualmente não há iniciativas em curso
18.5: realizar anualmente o censo dos profissionais da Educação básica de outros segmentos que não os do magistério.	2015	Não cumprida	Não há informações de que o censo tenha sido realizado
Meta 19: garantia de condições para a efetivação da gestão democrática da Educação	2015	Sem indicadores	Sem iniciativas em curso em âmbito nacional
20.6: implantação do Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi), que será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade (CAQ).	2016	Não cumprida	Há um parecer do CNE, não homologado pelo MEC. Debate presente, mas com poucas ações concretas
20.8: o CAQ será definido no prazo de 3 anos e será continuamente ajustado	2017	Não cumprida	Idem 20.6
20.9: estabelecer as normas de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e a articulação do sistema nacional de Educação em regime de colaboração	2016	Não cumprida	Debate presente, mas com poucas ações concretas
20.11: aprovar Lei de Responsabilidade Educacional	2015	Em andamento	Há proposta em tramitação na Câmara, mas não avança

Artigos, metas e estratégias que tinham como prazo 2015, 2016 e 2017

Art. 5º, §2º

A cada 2 anos, a partir de 2016, o INEP deverá publicar estudos para aferir a evolução das metas, com informações organizadas por ente federado e consolidadas em âmbito nacional, tendo como referência os estudos e as pesquisas de que trata o art. 4º, sem prejuízo de outras fontes e informações relevantes.

Vencimento: Bialmente a partir de 2016

Situação: Vem sendo cumprida. No ano passado, o Inep divulgou um balanço sobre o plano.

Análise: Para o movimento Todos Pela Educação, a divulgação de um balanço é importante, mas não basta. É necessário aprimorar os mecanismos de acompanhamento dos indicadores, com maior detalhamento de informações e agilidade na divulgação para que gestores tenham mais insumos para realizar diagnósticos e planejar ações, e a sociedade possa exercer seu direito e papel no controle social da Educação.

Art. 8º

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

Vencimento: 2015

Situação: Entre as unidades da federação, 25 já sancionaram seus planos de Educação. Faltam ainda Minas Gerais, que enviou o texto ao legislativo (6ª etapa de 8), e o Rio de Janeiro, estado mais atrasado no processo, que finalizou a elaboração do documento-base (5ª etapa). Em relação aos municípios, 5.555 já sancionaram seus planos. Entre os 15 faltantes, 10 enviaram os projetos de lei às suas respectivas câmaras municipais; dois elaboraram os projetos de lei; um aprovou a lei e aguarda sanção; um realizou a consulta pública (4ª etapa) e o último, apenas elaborou o documento-base (3ª etapa). Fonte: MEC/
<http://pne.mec.gov.br/>.

Análise: De acordo a Comunidade Educativa Cedac, após a elaboração, é necessário planejar a implementação do plano. Uma necessidade decorrente do plano decenal é a definição de prioridades de curto e médio prazo e da organização das estratégias que farão a diferença no alcance das metas. É importante ainda que o plano seja constantemente revisto à luz das necessidades mais urgentes de cada localidade, dos prazos legais estabelecidos pelo PNE e da capacidade orçamentária. O planejamento da implementação passa ainda pela definição das formas de financiamento e da articulação com outras áreas da gestão pública e com as unidades escolares.

Veja a análise completa na página 25.

Art. 9º

Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão aprovar leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da Educação pública nos respectivos âmbitos de atuação, no prazo de 2 (dois) anos contado da publicação desta Lei, adequando, quando for o caso, a legislação local já adotada com essa finalidade.

Vencimento: 2016

Situação: Não há indicadores para o acompanhamento desse dispositivo

Análise: De acordo com o Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (Cenpec), ainda não há um consenso sobre o conceito de gestão democrática. De acordo com o documento “A construção e a revisão participativa de Planos de Educação”, elaborado pela Ação Educativa em 2013, a partir de uma iniciativa da Unicef, MEC e Inep, a gestão democrática é pautada por princípios de compartilhamento de decisões e informações: a preocupação com a qualidade da Educação, a relação custo-benefício e a transparência, e devem envolver os principais interessados na qualidade da escola – professores, gestores, pais, alunos e funcionários. Contudo, é preciso observar que a regulamentação e existência de fóruns, conselhos, grêmios, etc, não garantem a efetivação da gestão democrática, embora seja um primeiro passo importante. Por isso, é preciso também conhecer a dinâmica desses encontros.

Saiba mais na análise completa sobre a meta 19 – que trata do mesmo tema – na página 50.

Art. 10º

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.

Vencimento: 2015

Situação: Em 13 de janeiro de 2016, foi sancionada a [Lei Nº 13.249](#), que institui o Plano Plurianual (PPA) da União para o período de 2016 a 2019. Já a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o orçamento são aprovados anualmente no âmbito federal. No entanto, não existem dados disponíveis sobre os PPAs dos demais entes federados.

Análise: De acordo com o Todos Pela Educação, embora algumas metas do PNE demandem mais planejamento e articulação do que recursos, ou ainda, possam ser alcançadas com a otimização de recursos existentes, o planejamento orçamentário e a definição de fontes de financiamento para as ações que exigem mais investimento no curto ou no médio prazo são fundamentais para que as metas sejam concretizadas.

Art. 13º

O poder público deverá instituir, em lei específica, contados 2 (dois) anos da publicação desta Lei, o Sistema Nacional de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação.

Vencimento: 2016

Situação: Está em tramitação, na Câmara dos Deputados, o [Projeto de Lei Complementar \(PLP\) 413/2014](#), do deputado Ságuas Moraes (PT/MT). O projeto foi apresentado em julho de 2014 visando atender ao art. 23 da Constituição Federal e impulsionado pela sanção do PNE. O relator da matéria na Comissão de Educação (CE), deputado Glauber Braga (PSOL/RJ), apresentou seu parecer favorável, com substitutivo, em dezembro de 2015 e aguarda deliberação desde então. A matéria já foi retirada de pauta em duas ocasiões.

Análise: “Desde 2014 tramita na Câmara dos Deputados uma proposta de constituição do SNE, que tem sido objeto de audiências e debates públicos. O conceito é criar um sistema de sistemas, ou seja, não prevê cargos, edifícios, contratos, assessores ou motoristas. Não se trata, portanto, de criar uma máquina em detrimento do chão da escola. Trata-se de articular ações, planejar em conjunto, somar esforços, conhecer inovações, aprender com quem faz. E fundamentalmente, atuar para reduzir as imensas desigualdades que ainda marcam a Educação brasileira e selam o destino de nossas crianças, adolescentes, jovens e adultos”, afirma André Lázaro, da Fundação Santillana.

Veja a análise completa na página 27.

Meta 1

Universalizar, até 2016, a Educação Infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade e ampliar a oferta de Educação Infantil em Creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos até o final da vigência deste PNE.

Vencimento: 2016

Situação: Dados da Pnad/IBGE de 2015, os mais recentes disponíveis, mostram que 90,5% das crianças de 4 e 5 anos são atendidas na Pré-escola em todo o País. Os 9,5% restantes equivalem a cerca de 500 mil crianças fora da etapa.

Análise: “As desigualdades entre as regiões, as diferentes faixas de renda e grupo étnicos no acesso são marcantes. É preciso salientar ainda que o foco não pode se restringir apenas à garantia de vagas, uma vez que é fundamental atentar para a qualidade do ensino para garantir que as crianças tenham, de fato, um bom ambiente para o seu pleno desenvolvimento”, afirma Cisele Ortiz, coordenadora adjunta do Instituto Avisa Lá.

Veja a análise completa dessa meta, incluindo a avaliação das estratégias 1.4 e 1.16 (abaixo) na página 29.

- Estratégia 1.4

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

Vencimento: 2015

Situação: Em sua última edição, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (Pnad / IBGE), levantou algumas informações sobre a demanda das famílias, mostrando que chega a 62% o percentual de crianças de 0 a 3 anos fora da escola cujos pais têm interesse em matriculá-las. No entanto, para que as redes de ensino possam ter instrumentos para se planejar, não basta realizar um levantamento amostral pontual, ou ainda, uma consulta da taxa de natalidade – é preciso também fazer uma análise demográfica, considerando, entre outros dados populacionais, as migrações.

Análise: “Uma consulta pública da demanda não significa ter apenas um sistema na internet para cadastro e acompanhamento da fila. É fundamental criar mecanismos diversificados que possam aferir o interesse principalmente das famílias com maior vulnerabilidade, ou seja, aquelas que têm dificuldade em acessar o serviço público, que não se consideram beneficiárias ou desistiram da sua vaga diante do longo tempo de espera”, afirma Cisele Ortiz, coordenadora adjunta do Instituto Avisa Lá.

- Estratégia 1.6

Implantar, até o segundo ano de vigência deste PNE, avaliação da Educação Infantil, a ser realizada a cada 2 (dois) anos, com base em parâmetros nacionais de qualidade, a fim de aferir a infraestrutura física, o quadro de pessoal, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a situação de acessibilidade, entre outros indicadores relevantes.

Vencimento: Bienal a partir de 2016

Situação: Em 2014 foi criado um grupo de trabalho para construção da Avaliação Nacional da Educação Infantil e uma matriz de referência foi apresentada. Porém, com a revogação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, em 2016, esse trabalho foi suspenso.

Análise: De acordo com a Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, a Educação Infantil tem ganhado força desde a Constituição Federal de 1988, avançando expressivamente no que diz respeito ao número de matrículas nas diferentes regiões do país. O tema qualidade tem igualmente ganhado força, ainda que o debate se estabeleça essencialmente em torno de concepções e parâmetros em detrimento ao formato e conteúdo da avaliação.

Veja a análise completa na página 33.

- Estratégia 1.16

O Distrito Federal e os Municípios, com a colaboração da União e dos Estados, realizarão e publicarão, a cada ano, levantamento da demanda manifesta por Educação Infantil em creches e pré-escolas, como forma de planejar e verificar o atendimento.

Vencimento: Anual a partir de 2015

Situação: Atualmente, é considerada como demanda manifesta os cadastros por meio dos quais as famílias se inscrevem para solicitar e aguardar vagas nas creches e pré-escolas em cada rede de ensino – lembrando, ainda, que cada rede adota um padrão para o acompanhamento dessa demanda, e não há informações que comprovem que todos eles se valem de cadastros ou ferramentas de controle.

Análise: “É necessário identificar e avaliar o que tem sido feito pelos municípios no sentido do acompanhamento da demanda e do planejamento, e orientá-los nas formas mais eficazes e eficientes de ter esse controle. Além disso, é essencial que esse mecanismo gere dados públicos para que a sociedade possa exercer o seu papel no controle social, bem como o poder judiciário, diminuindo a necessidade de intervenção judicial para a garantia das vagas”, afirma Cisele Ortiz, coordenadora adjunta do Instituto Avisa Lá.

Meta 2

Universalizar o Ensino Fundamental de 9 anos para toda a população de 6 a 14 anos e garantir que pelo menos 95% dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE.

- Estratégia 2.1

O Ministério da Educação, em articulação e colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, deverá, até o final do 2º (segundo) ano de vigência deste PNE, elaborar e encaminhar ao Conselho Nacional de Educação, precedida de consulta pública nacional, proposta de direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento para os (as) alunos (as) do Ensino Fundamental.

Vencimento: 2016

Situação: A estratégia pode ser considerada como cumprida, embora com atraso, uma vez que o MEC entregou, no dia 06 de abril deste ano, a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) ao Conselho Nacional de Educação (CNE). O documento segue sob análise do órgão.

Análise: “O processo de elaboração do documento contou com um amplo processo de consulta pública, como mencionado na estratégia, contando com a participação de entidades representativas, universidades, escolas, organizações não-governamentais, professores e especialistas em Educação”, afirma Comunidade Educativa Cedac. Contudo, a organização aponta que o documento precisa ser aprimorado em alguns pontos.

Veja a análise completa na página 34.

Meta 3

Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no Ensino Médio para 85%.

Vencimento: 2016

Situação: O País tem 1,5 milhão de jovens de 15 a 17 anos fora da escola – eles representam 60% dos 2,5 milhões de crianças e jovens de 4 a 17 anos nessa situação. Embora os números sejam de 2015, pela trajetória dos indicadores podemos deduzir que a meta não foi cumprida, uma vez que não houve nenhuma política pública específica para atrair esses jovens para a escola. A taxa de jovens de 15 a 17 anos matriculados no Ensino Médio é de apenas 56,4%, enquanto 18% deles ainda está no Ensino Fundamental e 14,6% fora da escola.

Análise: Tornar o Ensino Médio mais atrativo, com a diversificação do currículo, e garantir melhor qualidade com a Base Nacional Comum Curricular, são passos importantes e necessários. É imprescindível que essas políticas sejam bem desenhadas e implementadas, para que tragam resultados positivos para a garantia do direito dos jovens à Educação de qualidade, de acordo com o Todos Pela Educação.

Veja a análise completa na página 36.

- Estratégia 3.2

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

Vencimento: 2016

Situação: Em julho de 2016, o MEC anunciou que dividiria a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) em duas partes, adiando o conteúdo relacionado ao Ensino Médio. Isso porque uma reformulação da etapa estava em discussão, sendo concretizada meses depois com a [Lei nº 13.415](#), de 16.2.2017, instituída por meio a Medida Provisória 746. De acordo com cronograma apresentado pelo MEC, a BNCC do Ensino Médio deve ser apresentada no segundo semestre de 2017.

Análise: Para o Todos Pela Educação, a definição da BNCC para o Ensino Médio é fundamental para a implementação da diversificação da etapa e para promover as necessárias melhorias no aprendizado dos alunos.

Meta 4

Universalizar, para a população de 4 a 17 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.

Vencimento: 2016

Situação: Apesar dos avanços na inclusão escolar nos últimos dez anos – crescimento de 56% ao longo do período –, ainda não é possível precisar quantas crianças e adolescentes com deficiência vivem no Brasil e, principalmente, quantas ainda estão fora da escola. Isto porque a fonte de dados disponível para a medição da parcela de crianças e jovens entre 4 e 17 anos com deficiência que estão frequentando a escola é o Censo Escolar, realizado anualmente pelo MEC, enquanto a fonte disponível para a medição do total desse segmento da população é o Censo Demográfico, realizado a cada decênio pelo IBGE. As bases de dados não são combináveis.

Análise: “Essas fontes de dados inviabilizam comparações pelo fato de adotarem critérios significativamente diferentes para a caracterização da deficiência. Além disso, o Censo Demográfico não faz nenhuma referência à população com transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação”, afirmam Lailla Micas, Luiz Henrique de Paula Conceição e Rodrigo Hübner Mendes, do Instituto Rodrigo Mendes.

Veja a análise completa no arquivo anexo, incluindo a avaliação da estratégia 4.14, na página 38.

- Estratégia 4.14

Definir, no segundo ano de vigência deste PNE, indicadores de qualidade e política de avaliação e supervisão para o funcionamento de instituições públicas e privadas que prestam atendimento a alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação.

Vencimento: 2016

Situação: É a única estratégia da meta 4 que possui prazo intermediário. Ainda não foi cumprida.

Análise: “O descumprimento não se trata apenas de uma questão de falta de vontade política, mas principalmente de um sintoma para um problema maior, qual seja, como já foi dito, a falta de dados fidedignos e de avaliação dos serviços prestados a esse segmento”, afirmam Lailla Micas, Luiz Henrique de Paula Conceição e Rodrigo Hübner Mendes, do Instituto Rodrigo Mendes.

Meta 7

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

Vencimento: Bial a partir de 2015

Situação: Embora o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) aponte avanços significativos nos anos iniciais do Ensino Fundamental, os anos finais dessa etapa e o Ensino Médio não só ficam aquém das metas estipuladas como permanecem em um patamar muito baixo.

Análise: “O cenário é de preocupação, já que os anos finais do Ensino Fundamental e o Ensino Médio não só não cumprem as metas como estão já muito abaixo do que era esperado. Mesmo os alunos chegando melhor no 6º ano do EF eles não conseguem atingir um bom nível de aprendizado. Outro importante problema é a persistência das taxas de reprovação e abandono nessa etapa e no Ensino Médio”, afirma Ernesto Martins Faria, gerente de projetos da Fundação Lemann.

Veja a análise completa no arquivo anexo, incluindo a avaliação sobre as estratégias 7.10 e 7.2, na página 42.

- Estratégia 7.10

Fixar, acompanhar e divulgar bianalmente os resultados pedagógicos dos indicadores do sistema nacional de avaliação da Educação Básica e do Ideb, relativos às escolas, às redes públicas de Educação Básica e aos sistemas de ensino da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, assegurando a contextualização desses resultados, com relação a indicadores sociais relevantes, como os de nível socioeconômico das famílias dos alunos, e a transparência e o acesso público às informações técnicas de concepção e operação do sistema de avaliação.

Vencimento: Bianalmente a partir de 2016

Situação: Embora conte com uma gama significativa de indicadores educacionais, e existam esforços importantes para aprimorar a forma de divulgação desses dados – como indicadores de contexto criados pelo Inep e a plataforma Devolutivas Pedagógicas –, esses números ainda não têm contribuído de forma efetiva para a prática pedagógica.

Análise: “Apesar dos esforços na criação de indicadores e plataformas, as avaliações e indicadores ainda não são usados de forma efetiva na escola. É fundamental seguir avançando nas devolutivas das avaliações, de forma a dar sentido e utilidade aos resultados das avaliações externas”, afirma Ernesto Martins Faria, gerente de projetos da Fundação Lemann.

- Estratégia 7.21

A União, em regime de colaboração com os entes federados subnacionais, estabelecerá, no prazo de dois anos contados da publicação desta Lei, parâmetros mínimos de qualidade dos serviços da Educação Básica, a serem utilizados como referência para infraestrutura das escolas, recursos pedagógicos, entre outros insumos relevantes, bem como instrumento para adoção de medidas para a melhoria da qualidade do ensino.

Vencimento: 2016

Situação: O MEC aguarda a homologação da BNCC para avançar nessa agenda.

Análise: “O Ministério da Educação optou por aguardar a homologação da Base Nacional Comum para avançar na agenda do Sinaeb. Nessa agenda, é de grande importância não perder o histórico de aprendizados e indicadores da Prova Brasil e do Ideb e trazer novas dimensões para as avaliações, tanto em relação a insumos como em relação a resultados”, afirma Ernesto Martins Faria, gerente de projetos da Fundação Lemann.

Meta 9

Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 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.

Vencimento: 2015

Situação: De acordo com dados da Pnad/IBGE, em 2015 a taxa de alfabetização da população acima dos 15 anos era de 92%, portanto, o objetivo intermediário da meta 9 não foi cumprido.

Análise: “A ausência de prioridade e de propostas adequadas para o atendimento deste segmento populacional praticamente elimina a possibilidade de atingimento das metas estabelecidas no PNE. O caminho para alcançarmos uma população plenamente alfabetizada passa pela garantia da alfabetização de todas as crianças até os 8 anos de idade e de políticas específicas para os jovens e adultos que levem em conta suas experiências de vida, os contextos no quais vivem e seus anseios e desafios enquanto indivíduos ainda privados do pleno exercício da cidadania”, afirmam Roberto Catelli Jr, da Ação Educativa, e Ana Lucia Lima, do Instituto Paulo Montenegro/Conhecimento Social.

Veja a análise completa na página 44.

Meta 15

Garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da Educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da Educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.

Vencimento: 2015

Situação: Em termos de proposições, pode-se afirmar que houve um avanço nas discussões da meta 15, por meio do [decreto 8.752, de 2016](#), que mesmo com atraso, estabeleceu a Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica. Contudo, embora a legislação tenha avançado para dar suporte à formação adequada dos profissionais do magistério, não há informações disponíveis sobre a sua implementação e se ela tem tido a adesão dos professores que ainda não possuem licenciatura específica na disciplina que lecionam.

Análise: Segundo o Todos Pela Educação e a Associação Nova Escola, o desafio da formação de professores no Brasil não será resolvido apenas com o cumprimento formal da meta 15 do PNE. Para que de fato tenhamos professores preparados para enfrentar o complexo cotidiano da escola, uma política nacional de formação de professores precisa abordar a temática de maneira sistêmica, isto é, articulando-se com questões relativas à atratividade da carreira, dando maior clareza aos instrumentos regulatórios do ensino superior e maior centralidade ao ensino da didática, apoiando as redes a redefinirem os critérios de ingresso e de efetivação do estágio probatório e, por último, induzindo e apoiando o aperfeiçoamento das políticas de formação continuada de modo que estejam ancoradas na melhoria da prática em sala de aula.

Veja a análise completa no arquivo anexo, incluindo a avaliação da estratégia 15.11, na página 46.

- Estratégia 15.11

Implantar, no prazo de um ano de vigência desta Lei, política nacional de formação continuada para os profissionais da Educação de outros segmentos que não os do magistério, construída em regime de colaboração entre os entes federados.

Vencimento: 2015

Situação: Embora esses profissionais estejam contemplados no [decreto 8.752, de 2016](#), e na [Resolução nº 2 do CNE, de 13 de maio de 2016](#) – homologada pelo MEC – não há informações disponíveis sobre a implementação e a execução de tal política.

Análise: Apesar de serem os professores os principais atores na aprendizagem dos alunos, todo o ambiente em que eles estão inseridos também tem impacto na promoção do seu aprendizado. Nesse sentido, na análise do Todos Pela Educação e da Associação Nova Escola, promover a formação dos demais profissionais que atuam na Educação Básica tende a contribuir para melhor gestão e processos mais efetivos e para a construção de um ambiente mais educador.

Meta 17

Valorizar os (as) profissionais do magistério das redes públicas da Educação Básica, a fim de equiparar o rendimento médio dos(as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do 6º ano da vigência deste PNE.

- Estratégia 17.1

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

Vencimento: 2015

Situação: O Fórum Permanente para Acompanhamento da Atualização Progressiva do Valor do Piso Salarial Nacional foi instituído em novembro de 2015. Ele é composto por representantes do MEC, Consed, Undime e CNTE.

Análise: Segundo o movimento Todos Pela Educação, a instituição do fórum é de grande importância para o debate sobre a valorização salarial e melhoria das condições de trabalho dos professores. Entretanto, é fundamental tomar ações concretas que permitam que essa valorização saia do papel e promova, de fato, mais atratividade para a carreira docente e melhores condições para quem já está em sala de aula.

Meta 18

Assegurar, no prazo de 2 anos, a existência de planos de Carreira para os (as) profissionais da Educação Básica e Superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de Carreira dos (as) profissionais da Educação Básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.

Vencimento: 2016

Situação: Dados do IBGE mostram que 89,6% dos municípios afirmam contar com legislações específicas que disciplinam a carreira do magistério. Não há informação sobre a quantidade de municípios com legislação disciplinando carreira para os demais profissionais da Educação.

Análise: “Mais do que atender a demandas sindicais ou dos próprios profissionais, ou honrar compromissos assumidos pelos gestores, a valorização deve ser compreendida como um dos fundamentos estruturantes na oferta de Educação com qualidade; aliás, é um princípio constitucional”, afirma Carlos Eduardo Sanches, especialista do Conviva Educação.

Veja a análise completa no arquivo anexo, incluindo a avaliação da estratégia 18.1, na página 48.

- Estratégia 18.1

Estruturar as redes públicas de Educação Básica de modo que, até o início do terceiro ano de vigência deste PNE, 90% (noventa por cento), no mínimo, dos respectivos profissionais do magistério e 50% (cinquenta por cento), no mínimo, dos respectivos profissionais da Educação não docentes sejam ocupantes de cargos de provimento efetivo e estejam em exercício nas redes escolares a que se encontrem vinculados.

Vencimento: 2017

Situação: Informações do IBGE mostram que, em 2014, 66% dos municípios adotaram o concurso público como mecanismo de ingresso de professor. Isso comprova o desrespeito à Constituição Federal que determina o acesso a cargo (regime estatutário) ou emprego (regime celetista) apenas por meio de concurso. A contratação precária por tempo determinado é admitida somente para suprir eventual necessidade de excepcional interesse público. Os dados demonstram ainda que 68,9% contratos de docentes da rede pública são de concursados, efetivos e estáveis.

Análise: “É preciso vencer uma das principais barreiras para alcançar efetiva valorização: no imaginário da sociedade, e muitas vezes dos próprios profissionais, está o pensamento de que o magistério e, conseqüentemente, as demais atividades técnicas na área da Educação são vocação ou missão. Não, jamais! Magistério e atividades técnicas na Educação são profissões, que devem sempre ser tratadas de acordo com o grau de importância que têm no país – no caso dos professores, precisam ser entendidos como os principais profissionais da nação”, afirma Carlos Eduardo Sanches, especialista do Conviva Educação.

- Estratégia 18.3

Realizar, por iniciativa do Ministério da Educação, a cada dois anos a partir do segundo ano de vigência deste PNE, prova nacional para subsidiar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, mediante adesão, na realização de concursos públicos de admissão de profissionais do magistério da Educação Básica pública.

Vencimento: Bialmente a partir de 2016

Situação: Em 2015, a Comissão de Educação da Câmara dos Deputados aprovou a criação do Exame Nacional de Avaliação do Magistério da Educação Básica (Enameb), previsto no [Projeto de Lei 6114/09](#), (403/2007 do Senado), por meio de um substitutivo da deputada Professora Dorinha Seabra Rezende (DEM-TO). O passo seguinte da proposta, que tramita em caráter conclusivo, é ser analisada pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara, mas o assunto ainda não entrou na pauta.

Análise: Quando debatida ao longo do período de 2009 a 2012, a medida encontrou aderência do Consed, da Undime e da CNTE. Segundo o Todos Pela Educação, é um passo importante para promover avanços na carreira docente e, nesse sentido, a estratégia deve ser priorizada pela gestão federal.

- Estratégia 18.5

Realizar anualmente, a partir do segundo ano de vigência deste PNE, por iniciativa do Ministério da Educação, em regime de colaboração, o censo dos (as) profissionais da Educação básica de outros segmentos que não os do magistério.

Vencimento: Anualmente a partir de 2016

Situação: Não há informações sobre o cumprimento da estratégia.

Análise: De acordo com o Todos Pela Educação, conhecer melhor os funcionários da Educação Básica é um passo fundamental para que se possa definir políticas de formação e de carreira, como determina o PNE.

Meta 19

Assegurar condições, no prazo de 2 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.

Vencimento: 2016

Situação: Não há um indicador que permita acompanhar o cumprimento dessa meta. Existem 19 indicadores que mostram a existência de órgãos colegiados nas escolas e processos participativos de tomadas de decisão, mas não fornecem informações sobre a qualidade dessa atuação. Todavia, a análise de cada um deles pode indicar tendências: a escolha de diretor escolar, por exemplo, ocorre por indicação política em 45,5% das escolas da rede pública. Sobre os conselhos escolares (CE), entre 2013 e 2015, houve diminuição na quantidade de escolas que não têm o CE – de 11,7% para 6,6% – e aumentaram as que contam com a participação de representantes de todos os segmentos (pais, alunos, professores e funcionários da escola), de 56,1% para 64,3%. Outro dado: levantamento realizado pela Secretaria Executiva do Fórum Nacional de Educação, no final de 2015 e início de 2016, indica que apenas um terço dos municípios constituíram seus próprios fóruns, como determina o PNE.

Análise: “O monitoramento e a efetivação desta meta e de suas estratégias são um imenso desafio, isto porque não é possível analisar a qualidade da participação social apenas por meio da existência de órgãos colegiados, leis ou programas. A construção de novos indicadores não só quantitativos, como qualitativos, precisa ser objeto de debate público”, afirma Beatriz Cortese, coordenadora de projetos do Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (Cenpec).

Veja a análise completa na página 50

Meta 20

Ampliar o investimento público em Educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do Produto Interno Bruto (PIB) do País no 5º ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio.

- Estratégia 20.6

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

Vencimento: 2016

Situação: O CAQi continua tendo como proposta-base o Parecer CEB/CNE nº8/2010, que não foi homologado pelo MEC devido a críticas técnicas apresentadas à época e reiteradas em recente esforço de análise pela Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. O tema ganhou novamente relevância diante da tramitação da PEC 15/2015, que visa tornar o Fundeb permanente. Nas audiências da Comissão Especial que discute a PEC, muitos especialistas têm advogado pela utilização do CAQi como valor mínimo do fundo. Esse momento de reconsideração do CAQi está sendo acompanhado pelo CNE, que montou uma subcomissão para estudar o tema.

Análise: “A relevância de instrumentos como o CAQi é evidente quando constatamos que essa enorme disparidade de desempenho não é resultado somente das condições socioeconômicas das famílias. O nosso sistema educacional acaba por reforçar as desigualdades, deixando de oferecer condições mínimas de oferta do ensino para aquelas crianças e jovens que mais precisam”, afirma Caio Callegari, do Todos Pela Educação.

Veja a análise completa, incluindo a avaliação da estratégia 20.8, na página 57.

- Estratégia 20.8

O CAQ será definido no prazo de 3 (três) anos e será continuamente ajustado, com base em metodologia formulada pelo Ministério da Educação - MEC, e acompanhado pelo Fórum Nacional de Educação – FNE, pelo Conselho Nacional de Educação – CNE e pelas Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e de Educação, Cultura e Esportes do Senado Federal.

Vencimento: 2017

Situação: No final de 2016, o MEC publicou uma portaria para instituir uma Instância de Negociação Federativa. Tal portaria já existia, mas foi reestudada. Essa Instância terá como primeiro tema de pauta o CAQ/CAQi. Como a definição da metodologia do CAQ está a cargo do MEC, o panorama de construção desse mecanismo depende do trabalho dessa Instância. Em 2015, a SASE divulgou seu relatório sobre o Grupo de Trabalho montado para discutir internamente o CAQ. O documento apontou a inviabilidade do mecanismo que havia sido proposto nos moldes do CAQi, fez um balanço de recomendações e sugeriu um plano de trabalho para diversos setores do MEC, o qual não apresenta indícios de ter sido seguido pelo atual governo federal.

Análise: “É fundamental que as diferentes instâncias do Executivo responsáveis pela Educação, em articulação com os órgãos representativos dos gestores educacionais e de participação democrática na Educação, elaborem um plano detalhado de implementação primeiro do CAQi e na sequência do CAQ. O primeiro passo é aprimorar os desenhos dos instrumentos, retificando os pontos problemáticos da proposta atual, com base em parâmetros consensuados e levantamentos oficiais de custos. É preciso definir a forma como esses instrumentos serão referências efetivas para as redes, visando garantir recursos necessários para atingirmos uma Educação de qualidade com equilíbrio financeiro dos entes federados e a assistência técnica para fortalecimento da gestão de recursos”, afirma Caio Callegari, do Todos Pela Educação.

- Estratégia 20.9

Regulamentar o parágrafo único do art. 23 e o art. 211 da Constituição Federal, no prazo de 2 (dois) anos, por lei complementar, de forma a estabelecer as normas de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em matéria educacional, e a articulação do sistema nacional de Educação em regime de colaboração, com equilíbrio na repartição das responsabilidades e dos recursos e efetivo cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União no combate às desigualdades educacionais regionais, com especial atenção às regiões Norte e Nordeste.

Vencimento: 2016

Situação: As normas de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em matéria educacional, e o padrão mínimo de qualidade do ensino estão inseridos na discussão de uma Comissão Especial da Câmara dos Deputados que analisa a PEC 15/2015, da deputada Raquel Muniz (PSC/MG), que visa tornar permanente o Fundeb. A Comissão, porém, costuma ser esvaziada de participação dos parlamentares. Além disso, não foram apresentadas emendas nas duas vezes em que o prazo esteve aberto. Ainda devem ser realizadas audiências públicas para orientar a matéria até a apresentação do parecer da relatora, a deputada Professora Dorinha Seabra Rezende (DEM-TO). Vale mencionar que em 10 de maio, 29 senadores subscreveram a apresentação da PEC 17/2017, que também visa tornar permanente o Fundeb. A matéria será analisada pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e pelo Plenário.

Análise: "A implantação de políticas públicas em um país federativo como o Brasil passa necessariamente por colocar em prática o chamado regime de colaboração entre os seus entes federados: União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Nesse processo, a coordenação política do governo federal exerce um papel central, como ponto de partida, para o êxito desse regime de colaboração", afirma Mozart Neves Ramos, diretor de Articulação e Inovação do Instituto Ayrton Senna.

Veja a análise completa na página 59.

- Estratégia 20.11

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

Vencimento: 2015

Situação: A matéria é objeto de análise de Comissão Especial na Câmara dos Deputados, na forma do [Projeto de Lei \(PL\) 7420/06](#), que regula a qualidade da Educação Básica e a responsabilidade dos gestores públicos na sua promoção. O relator é o deputado João Carlos Bacelar (PTN/BA), que tem feito um grande esforço para deliberar a matéria, uma vez que apresentou seu parecer em agosto de 2016 e, depois disso, já apresentou duas complementações de voto. Foi realizada reunião técnica com a equipe do MEC em dezembro de 2016, mas não houve acordo e, em função disto, o deputado Izalci Lucas (PSDB/DF) solicitou que a matéria não fosse deliberada na última reunião da Comissão Especial, realizada dia 22 de março de 2017. Ainda não há previsão para deliberação da matéria.

Análise: Segundo o Todos Pela Educação, um dos entraves ao cumprimento do PNE é a falta de definição clara da responsabilidade de cada ente federado na Educação, e consequentemente, da responsabilização pela não garantia de mecanismos que possam fazer a rede de ensino avançar no cumprimento do direito à uma Educação de qualidade. Nesse sentido, é necessária não apenas uma Lei de Responsabilidade Educacional, mas um Sistema Nacional de Educação que possa respaldar as atribuições e responsabilizações.

ANEXOS

Confira a seguir, as análises completas dos parceiros sobre o andamento e os caminhos para concretizar o Plano Nacional de Educação.

Municípios apostam no monitoramento para assegurar sucesso de seus planos de Educação

Comunidade Educativa Cedac

Art. 8º: Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de Educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei.

Passados dois anos da aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE) e um ano do esforço de elaboração dos Planos Municipais (PME) e Estaduais (PEE) de Educação, a sociedade brasileira espera que as metas e estratégias traçadas saiam do papel e sejam executadas e monitoradas.

Vale dizer que após a elaboração, foi ou será necessário planejar a implementação do plano. De lá para cá, municípios e estados tiveram de ajustar seus planejamentos para torná-los mais efetivos com relação ao que foi definido no PNE. Algumas gestões já haviam indicado em seus planos uma proposta de acompanhamento, outras estão fazendo isso agora, definindo a periodicidade e os responsáveis pelo monitoramento.

Outra necessidade decorrente do plano decenal foi a definição de prioridades para cada ano da gestão, as chamadas metas intermediárias, que precisam ser constantemente revistas à luz das necessidades mais urgentes de cada localidade, dos prazos legais estabelecidos pelo PNE e da capacidade orçamentária. Sem esse exercício permanente de projeção e monitoramento das metas intermediárias, será impossível alcançar as decenais.

O planejamento da implementação passa ainda pela organização das estratégias que farão a diferença no alcance das metas intermediárias, com definição daquelas de curto e médio prazo e da sua forma de financiamento – tudo isso em articulação com a equipe coordenadora do Plano, outras secretarias e instituições e com as unidades escolares.

Além da organização temporal, pode ser interessante agrupar as estratégias por eixo temático. Essa visão pode ajudar a otimizar esforços já que as estratégias tendem a afetar mais de uma meta. Em Santana do Paraíso (MG), município que a Comunidade Educativa CEDAC acompanhou por meio de uma parceria com o Instituto InterCement na fase da elaboração do PME e continua acompanhando para apoiar a sua implementação, as estratégias foram organizadas por eixos como Formação, Rede de Proteção e Educação Inclusiva, tornando o documento bastante claro e viável de se operacionalizar, o que é uma vantagem considerando que ele deverá passar por diferentes governos. A atual secretária do município, Lenice Sá, assumiu o cargo após a elaboração, mas conta que está usando o [Conviva Educação](http://www.convivaeducacao.org.br) – ambiente virtual de gestão para dirigentes da Educação: www.convivaeducacao.org.br – para planejar a implementação do plano e facilitar o seu monitoramento.

Em Pedro Leopoldo, outro município mineiro que a CE CEDAC e o Instituto InterCement apoiaram na elaboração do PME, está sendo finalizado um plano de monitoramento que foi idealizado à época da construção do PME, com atribuição de responsabilidades pelo acompanhamento de cada meta e a instituição de um fórum municipal, que deverá se reunir periodicamente para “analisar e avaliar o processo de implementação das ações (não iniciadas, iniciadas e realizadas) e indicar recomendações e orientações caso haja atraso no início das ações propostas para o período de implementação”.

Práticas de monitoramento sistemático como esta tornam a gestão dos recursos mais transparente e ajudam na empreitada de tornar o plano uma peça viva, que se desdobre nas melhorias efetivas que foram ali compromissadas. Mas, se a elaboração exigiu mobilização social, a execução e o monitoramento também pedem envolvimento e participação das escolas e da população. É necessário dar continuidade à mobilização da sociedade civil e da comunidade educativa para constituir grupos de trabalho a fim de que cada um em seu campo de governabilidade possa se implicar, a exemplo do que está sendo proposto em Pedro Leopoldo.

Em alguns municípios e estados, secretarias e fóruns de Educação têm também se inspirado no [Observatório do PNE](#) para criar mecanismos de acompanhamento, ou mesmo usando a plataforma como apoio ao controle social, já que é possível também encontrar informações e indicadores estatísticos da Educação no nível de estados e municípios. Mas vale apontar que, mesmo no nível federal, ou seja, para o PNE, ainda faltam indicadores oficiais importantes, como um que mostre quantas crianças e jovens com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação estão fora da escola.

A falta de mecanismos de monitoramento pode provocar um distanciamento dos propósitos do plano. Sem um acompanhamento contínuo e documentado, no final só restará apontar os problemas que impediram alcançar os resultados esperados. É, portanto, da maior importância para a secretaria auxiliar as escolas e as diferentes instâncias a repensar a sua organização para atingir as metas e corresponsabilizar todos os profissionais contribuindo para o fortalecimento da gestão democrática e para a melhoria da qualidade da aprendizagem dos alunos.

Quem tem medo do SNE?

André Lázaro, professor da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, pesquisador da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (Flacso) e Diretor da Fundação Santillana.

Art. 13º: O poder público deverá instituir, em lei específica, contados 2 (dois) anos da publicação desta Lei, o Sistema Nacional de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação.

O Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 atravessou uma demorada tramitação no Congresso Nacional e, após longos quatro anos, parecia ter consolidado uma visão de médio prazo que assegurava uma política de estado para Educação. O prazo de 10 anos de vigência era genericamente válido para as medidas contidas na lei, exceto para alguns temas e metas específicos, que antecipavam resultados esperados.

Entre as metas cuja realização estava prevista para prazos inferiores, destacam-se as de universalização do atendimento educacional da população na faixa etária de 4 a 17 anos e, entre outras, a instituição do Sistema Nacional de Educação (SNE).

A lei do PNE, em seu artigo 13, definiu o prazo de 2 anos para:

“o poder público (...) instituir, em lei específica, o Sistema Nacional de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação.”

Foram grandes e permanecem vivas as expectativas em torno da organização de um Sistema Nacional de Educação. O Brasil conta com 5.570 municípios, 26 estados e o Distrito Federal. A tradição educacional brasileira tem raízes históricas na descentralização, produzindo um processo de fragmentação que nem sempre logra articular o local e o nacional. Cada estado é responsável por seu próprio sistema que pode ou não abarcar a Educação dos municípios. Atendidas exigências legais, cada município pode criar seu próprio sistema educacional, com responsabilidades específicas. Dados de 2014 informam que mais de 87% dos municípios contam com Conselhos Municipais de Educação, condição para a criação de sistema próprio. Além disso, a União tem responsabilidade sobre seu próprio sistema, compreendendo tanto o conjunto das instituições privadas de Educação superior, a rede de institutos de Educação Profissional, as universidades federais e institutos especializados, como Benjamin Constant, Instituto Nacional de Surdos, entre outros. O país conta, portanto, com aproximadamente 4.800 sistemas municipais, 27 sistemas estaduais, 1 sistema federal. No entanto, não conta com um sistema nacional.

Desde 2014 tramita na Câmara dos Deputados uma proposta de constituição do SNE, que tem sido objeto de audiências e debates públicos. O conceito é criar um sistema de sistemas, ou seja, não prevê cargos, edifícios, contratos, assessores ou motoristas. Não se trata, portanto, de criar uma máquina em detrimento do chão da escola. Trata-se de articular ações, planejar em conjunto, somar esforços, conhecer inovações, aprender com quem faz. E fundamentalmente, atuar para reduzir as imensas desigualdades que ainda marcam a Educação brasileira e selam o destino de nossas crianças, adolescentes, jovens e adultos.

Há quem atribua a interesses do velho patrimonialismo a manutenção desse estado de fragmentação da Educação. Afinal, por determinação constitucional, estados e municípios devem dedicar 25% de suas receitas à Educação, o que significa que em muitas cidades brasileiras o maior volume de recursos está destinado à manutenção e ao desenvolvimento do ensino. A pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros (IBGE) de 2014 informa que 75% deles recorrem a indicação política para a nomeação de diretores de escola. Além de procedimentos pouco republicanos, é baixo também o número de municípios que se associam para desenvolver políticas: segundo a edição de 2015 da pesquisa, apenas 10% deles estão associados em consórcios públicos de Educação, enquanto na saúde esse valor alcança 80%.

O PNE 2014-2024 polarizou debates e criou horizontes. Não é a primeira vez que a Educação se articula para projetar um futuro promissor: foi assim em 1934, quando a Constituição previa um Plano Nacional, sufocado pelo golpe de 1937. Repetiu-se a tragédia nos anos 60: a previsão da lei 4024/1961 de criar um Plano Nacional foi negada pelo golpe civil-militar de 1964. Em 2001, após longa e tumultuada tramitação, o plano para o período 2001-2010 teve seu financiamento vetado. Como observa o professor Carlos Roberto Jamil Cury, “os três Planos ocorrem nos tempos de regimes democráticos. Os três Planos podem ser considerados, do ponto de vista de sua efetivação como Plano, como fracasso”.

Em 2017, se completam três anos do atual PNE sem motivos de comemoração. As projeções são de perda cumulativa de recursos em função do congelamento dos gastos definidos pela Emenda Constitucional 95/2016. A intensa instabilidade política do momento se expressa na ruptura entre forças políticas e sociais, como a repentina mudança na composição do Fórum Nacional de Educação e a renúncia à participação por instituições com larga tradição na Educação brasileira. Os sinais indicam que o quarto PNE pode vir a ter o mesmo destino que seus antecessores: um conjunto de medidas a favor do direito à Educação que o poder público despreza e a sociedade ignora. Parece, como dizia Darcy Ribeiro, que a crise da Educação brasileira repete um programa. A quem ele atende? Certamente não aos mais de 48 milhões de estudantes, dois milhões de docentes e, menos ainda, aos mais de dois milhões e meio de crianças e jovens da faixa etária de 4 a 17 anos que permanecem fora da escola.

Reunidos em Incheon, na Coreia do Sul em 2015, mais de 100 países assinaram o compromisso de “assegurar a Educação inclusiva e equitativa de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos”, o quarto dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), propostos pela ONU. Nesta declaração, os países afirmam que “nossa visão é transformar vidas por meio da Educação”. O Brasil está entre os signatários da Declaração de Incheon e apresentava o PNE 2014-2024 como uma forte credencial para atestar seu compromisso.

Diante das adversidades do momento, não é hora de ceder às pressões, mas de levantar os olhos e reafirmar nosso compromisso com o direito das gerações atuais e futuras a um país mais justo, sustentável e democrático. A Educação tem papel decisivo para que se realize essa esperança. Retomar o debate republicano pela instituição do SNE pode ser uma das últimas chances de mudar o destino do PNE e com ele, o da Educação brasileira.

Universalização da Pré-escola não está distante, mas cumprimento da meta enfrenta desafios

Cisele Ortiz, coordenadora adjunta do Instituto Avisa Lá

Meta 1: Universalizar, até 2016, a Educação Infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade e ampliar a oferta de Educação Infantil em Creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos até o final da vigência deste PNE.

Estratégia 1.4: Estabelecer, no primeiro ano de vigência do PNE, normas, procedimentos e prazos para definição de mecanismos de consulta pública da demanda das famílias por creches.

Estratégia 1.16: O Distrito Federal e os Municípios, com a colaboração da União e dos Estados, realizarão e publicarão, a cada ano, levantamento da demanda manifesta por Educação Infantil em creches e pré-escolas, como forma de planejar e verificar o atendimento.

Os dados mais recentes da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (Pnad), que são de 2015, mostram que no Brasil a taxa de atendimento das crianças de 4 e 5 anos na Educação Infantil é de 90,5%. Esse percentual faz com que a universalização – que deveria ser garantida até 2016, segundo a Emenda Constitucional nº 59, de 2009 – não pareça distante para o País. Esses dados, porém, só poderão ser aferidos quando a Pnad 2016 for divulgada, provavelmente, no final de 2017. Entretanto, é preciso ressaltar que esse percentual de 9,5% restante representa cerca de 500 mil crianças dessa faixa etária fora da escola. Além disso, as desigualdades entre as regiões, as diferentes faixas de renda e grupo étnicos no acesso são marcantes. É preciso salientar, ainda, que o foco não pode se restringir apenas à garantia de vagas, uma vez que é fundamental atentar para a qualidade do ensino para garantir que as crianças tenham, de fato, um bom ambiente para o seu pleno desenvolvimento.

É importante reconhecer o esforço dos municípios em ampliar a capacidade de atendimento em busca da universalização, porém, muitas vezes este esforço passa por estratégias que não priorizam a qualidade do atendimento, como algumas que cito abaixo:

- Atendimento por meio de convênios com escolas particulares: alguns modelos não permitem que as crianças sejam contabilizadas para o repasse do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), prejudicando o investimento nessa etapa, que depende de bons recursos para infraestrutura e formação docente, entre outros.
- Uma grande parte das escolas de Educação Infantil não têm infraestrutura mínima adequada para garantir sua saúde e bem-estar – 66,9% delas, por exemplo, não tem esgotamento sanitário público e 9,5% não têm água tratada, de acordo com o Censo Escolar 2016 – e o seu pleno desenvolvimento, como acesso a ambientes externos – 83% das escolas dessa etapa não tem quadras.
- Em alguns casos o atendimento na Educação Infantil está dentro de escolas de Ensino Fundamental, sem que haja uma infraestrutura específica para elas, e também sem a presença de um coordenador pedagógico específico para a etapa.
- Em todo o país, 70% do atendimento na Educação Infantil é feito em turnos de menos de 7 horas, o que em geral afeta mais as famílias dos grandes centros urbanos e as de menor renda. Além disso, como o projeto pedagógico precisa ser adequado ao tempo disponível, perde-se a oportunidade de ampliação cultural e social, principalmente para as crianças pertencentes às famílias menor nível socioeconômico, cujo acesso a essas experiências pode ser mais restrito.

Nesse sentido, é perigoso garantir o atendimento de forma apenas a cumprir numericamente a meta, sem a devida observância de qualidade – conforme preconizado nos próprios documentos do MEC –, pois isso pode ser prejudicial ao seu desenvolvimento e aprendizagem por toda a vida.

Já na etapa de 0 a 3 anos, equivalente à creche, o País ainda patina. O PNE anterior ao atual, que vigorou de 2001 a 2010 já estabelecia o atendimento de 50% de todas as crianças dessa faixa etária na Educação Infantil até 2005 – ano em que a taxa de atendimento chegou há apenas 16,7%, em um retrato da falta de adesão do PNE e da priorização da Educação no País. Com o plano atual (2014-

2024), o mesmo percentual ganhou maior prazo para ser atingido – até o final da vigência do Plano, mas o avanço ainda é lento e desigual. Considerando a população de 0 a 3 anos atual (segundo a Pnad 2015), o Brasil precisaria incluir cerca de 2,3 milhões de crianças na creche. Soma-se ainda a esse desafio, a falta de dados mais precisos, que permitam planejar detalhadamente a expansão do atendimento, e de recursos para a expansão e garantia da qualidade.

É dever do poder público, especialmente dos municípios, prover vagas para esta etapa para todas as famílias que tiverem interesse em colocar seus filhos em creches. Do ponto de vista da garantia do direito de toda criança ao pleno desenvolvimento, é ainda responsabilidade do poder público estimular a frequência à Educação Infantil das crianças em situação de maior vulnerabilidade.

Independentemente da legislação é preciso considerar que a Educação Infantil como um todo, mas principalmente a creche de boa qualidade, tem um valor inestimável para o desenvolvimento e aprendizagem das crianças nos três primeiros anos de vida – fato com vasta evidência em todo o mundo, mas que tem sido subestimado por boa parte do poder legislativo e executivo. Na busca da garantia da vaga para seus filhos, as famílias têm procurado o poder judiciário, que tem tido forte atuação nessa esfera, porém, sem condições, ainda de prezar pela qualidade.

A creche tem um objetivo claramente social pois é a instituição que, ao ficar com a criança durante o dia, permite que os familiares, e principalmente a mulher, possa participar do trabalho, da cultura, de sua própria Educação, da vida social e política.

Diretamente para as crianças, uma creche de qualidade pode proporcionar-lhes inúmeras aprendizagens voltadas ao seu desenvolvimento integral, quando focadas na sua constituição como sujeito humano, aliada a ampliação cultural, ao conhecimento e as aprendizagens importantes da coletiva, que anunciam a inserção na vida social e cidadã mais ampla. É nessa faixa etária que a criança ganha autonomia motora, constrói a linguagem e o pensamento, aprende a cuidar de si mesmo, e assim a cuidar do outro e do seu entorno, se interessa pelo universo a seu redor com curiosidade e alegria. Os três primeiros anos são a fase em que a formação da criança é mais intensa, por isso, garantir um entorno que possibilite seu pleno desenvolvimento, complementando a Educação familiar, é fundamental para um país mais desenvolvido social e economicamente.

Estratégia 1.4

É sabido que não há forma de alcançar a meta 1 do Plano Nacional de Educação sem ter um melhor diagnóstico da progressão da demanda.

Em sua última edição, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (Pnad / IBGE), levantou algumas informações sobre a demanda das famílias por creche, mostrando que chega a 62% o percentual de crianças de 0 a 3 anos fora da escola cujos pais têm interesse em matriculá-las.

Crianças de 0 a 3 anos que estão fora da escola, cujos responsáveis gostariam que estivessem matriculadas - 2015 - Brasil			
		Percentual	Número absoluto
Total		62,1%	4.399.033
Localidade	Rural	54,3%	738.574
	Urbana	64,0%	3.660.459
Nível de instrução mais elevado alcançado (dentre todas as pessoas da família)	Sem instrução	65,4%	295.244
	Fundamental incompleto ou equivalente	62,9%	1.363.412
	Fundamental completo ou equivalente	62,4%	534.087
	Médio incompleto ou equivalente	63,8%	398.141
	Médio completo ou equivalente	61,1%	1.330.066
	Superior incompleto ou equivalente	59,4%	145.540
	Superior completo	58,8%	317.763
Quartis da renda familiar per capita	25% mais pobres	62,5%	2.494.444
	25% a 50%	63,7%	997.912
	50% a 75%	61,0%	437.854
	25% mais ricos	57,3%	273.597
Idade	0 anos	51,1%	1.667.386
	1 ano	66,4%	1.232.314
	2 anos	75,1%	1.076.380
	3 anos	80,0%	422.953

Fonte: IBGE/PNAD suplemento: "Aspectos dos Cuidados das Crianças de Menos de 4 Anos de Idade 2015"

Elaboração: Todos Pela Educação

Nota: Para medir a demanda foi utilizada a variável v3807 (interesse em matricular a criança em escola ou creche) que foram respondidas pela pessoa responsável pela criança (v3809=1)

No entanto, para que as redes de ensino possam ter instrumentos para se planejar, não basta realizar um levantamento amostral pontual, ou ainda, uma consulta da taxa de natalidade – é preciso também fazer uma análise demográfica, considerando, entre outros dados populacionais, as migrações.

Da mesma forma, uma consulta pública da demanda não significa ter apenas um sistema na internet para cadastro e acompanhamento da fila. É fundamental criar mecanismos diversificados que possam aferir o interesse principalmente das famílias com maior vulnerabilidade, ou seja, aquelas que têm dificuldade em acessar o serviço público, que não se consideram beneficiárias ou que já desistiram da sua vaga diante do longo tempo de espera.

Para que isso seja viável, é necessário articular especialistas em diferentes áreas, ações intersetoriais e recursos orçamentários. As secretarias de saúde e assistência social são parceiras essenciais nesse processo, pois são a porta de entrada das necessidades das crianças. Qualquer mecanismo criado tende a ser mais vantajoso se houver união de esforços na identificação do desejo das famílias em relação ao uso da creche. Os gestores podem, assim, planejar a partir da realidade.

A falta da definição de um mecanismo de consulta de demanda que leve em conta essas questões, compromete não apenas o cumprimento da estratégia 1.4 do PNE (já com dois anos de atraso), mas o próprio planejamento de abertura de vagas, que prejudica milhares de crianças e suas famílias.

Estratégia 1.16

Atualmente, é considerado como demanda manifesta os cadastros por meio dos quais as famílias se inscrevem para solicitar e aguardar vagas nas creches e pré-escolas em cada rede de ensino – lembrando, ainda, que cada rede adota um padrão para o acompanhamento dessa demanda, e não há informações que comprovem que todos eles se valem de cadastros ou ferramentas de controle. Há municípios que adotam uma fila única, em outros há uma fila em cada escola, e há ainda, gestões que estabelecem critérios de seleção, o que vai contra o que determina a legislação nacional sobre o atendimento a creche – tanto a Constituição Federal, como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), determinam que todas as crianças têm direito a frequentar a Educação Infantil, e que é papel do Estado garantir esse atendimento. Por outro lado, há família que na busca pelo acesso, se inscrevem em várias escolas, há aquelas que buscam a defensoria pública, passando na frente de outras que aguardam há mais tempo, e há famílias que desistem e procuram soluções alternativas, mas que nem sempre garantem um ambiente adequado ao desenvolvimento da criança.

Para que essa estratégia seja alcançada, e colabore para o atingimento da Meta 1 do PNE, é necessário identificar e avaliar o que tem sido feito pelos municípios no sentido do acompanhamento da demanda e do planejamento, e orientá-los nas formas mais eficazes e eficientes de ter esse controle.

Além disso, é essencial que esse mecanismo gere dados públicos para que a sociedade possa exercer o seu papel no controle social, bem como o poder judiciário, diminuindo a necessidade de intervenção judicial para a garantia das vagas.

Evidências

Fundação Maria Cecília Souto Vidigal

Estratégia 1.6: Implantar, até o segundo ano de vigência deste PNE, avaliação da Educação Infantil, a ser realizada a cada 2 (dois) anos, com base em parâmetros nacionais de qualidade, a fim de aferir a infraestrutura física, o quadro de pessoal, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a situação de acessibilidade, entre outros indicadores relevantes.

A Educação Infantil tem ganhado força desde a Constituição Federal de 1988, avançando expressivamente no que diz respeito ao número de matrículas nas diferentes regiões do país. O tema qualidade tem igualmente ganhado força, ainda que o debate se estabeleça essencialmente em torno de concepções e parâmetros em detrimento ao formato e conteúdo da avaliação.

Diversos estudos foram realizados com intuito de influenciar o aperfeiçoamento das políticas e práticas municipais da Educação Infantil. Em 2008, depois de importantes publicações sobre a qualidade do atendimento na Educação Infantil (Parâmetros Nacionais de Qualidade na Educação Infantil, 2006), o Ministério da Educação, por meio da Coordenação Geral de Educação Infantil da Secretaria de Educação Básica (MEC/SEB/COEDI) organizou um estudo, em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento e a Fundação Carlos Chagas, cujos objetivos principais foram averiguar a situação do atendimento da Educação Infantil nas diferentes regiões do país, e qual seria o impacto do nível de qualidade da pré-escola nos resultados da Provinha Brasil (2º ano do EF). Neste estudo, foram aplicadas as escalas americanas de avaliação de ambiente (ITERS R e ECERS R) que contém as seguintes dimensões: espaço e mobiliário, rotina de cuidado pessoal; linguagem, atividades, interação, estrutura do programa e pais e equipe.

Posteriormente (2012), foi publicado pelo MEC o documento Educação Infantil: subsídios para a construção de uma sistemática de avaliação, que contou com a participação de várias instituições, organizações sociais e universidades em sua elaboração, e cujo texto apresentava uma proposta nacional da avaliação da Educação Infantil que deveria levar em consideração o acesso, o ambiente e as condições sob as quais as crianças são atendidas e não a avaliação da aprendizagem/desenvolvimento das crianças.

Em 2013, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), órgão vinculado ao MEC, iniciou o desenvolvimento de um instrumento de avaliação da Educação Infantil (ANEI – Avaliação Nacional Da Educação Infantil) seguindo os princípios definidos no documento Educação Infantil: subsídios para a construção de uma sistemática de avaliação, com previsão de implantação em todo o país em 2016. No mesmo período, foi formada a Comissão de Especialistas da Avaliação da Educação Infantil (Portaria Ministerial nº 505/2013) visando a contribuição com proposições para implementação da avaliação da Educação Infantil nacional, sob a coordenação da Diretoria de Avaliação da Educação Básica (DAEB), do INEP. Foi instituído (pela Portaria nº 360/2013) também neste mesmo período pelo INEP um Grupo de Trabalho de Avaliação da Educação Infantil, composto por diferentes entidades. A finalização dos trabalhos de ambos os grupos se deu em maio de 2015 com a aprovação entre todos os participantes e instituições da Minuta de Portaria que propõe a ANEI, cujo foco era o monitoramento da oferta da Educação Infantil. A previsão era de que a avaliação faria o acompanhamento de uma série de indicadores, tais como: oferta de vagas, infraestrutura, perfil dos profissionais e educadores, recursos pedagógicos e gestão do sistema. Não haveria uma nota geral, mas uma série de indicadores e de metas ligadas a tais indicadores. O sistema estava sendo construído com a participação do Movimento Interfórum de Educação Infantil do Brasil (Mieib) –, da UNDIME, do INEP e do MEC, porém, a iniciativa foi interrompida.

Outras pesquisas em âmbito nacional e regional foram desenvolvidas cujo objetivo central era a investigação da situação de algumas capitais brasileiras, no entanto, utilizando diferentes instrumentos e procedimentos. Em São Paulo e Florianópolis, por exemplo, estudos embasaram a elaboração de instrumentos de avaliação específicos para cada uma dessas redes municipais.

Percebe-se que o interesse neste tema tem gerado muitos estudos e debates. No entanto, apesar destes avanços no campo da pesquisa e do movimento social e político, não houve, até esta data, a implantação efetiva de um sistema nacional de avaliação da Educação Infantil. A estratégia 1.6 que tinha como prazo o segundo ano de vigência do plano, continua, por enquanto, sem previsão.

Base Nacional Comum Curricular ainda precisa ser aprimorada

Comunidade Educativa CEDAC

Meta 2: Universalizar o Ensino Fundamental de 9 anos para toda a população de 6 a 14 anos e garantir que pelo menos 95% dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE.

Estratégia 2.1: O Ministério da Educação, em articulação e colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, deverá, até o final do 2º (segundo) ano de vigência deste PNE, elaborar e encaminhar ao Conselho Nacional de Educação, precedida de consulta pública nacional, proposta de direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento para os (as) alunos (as) do Ensino Fundamental.

A estratégia pode ser considerada como cumprida, embora com atraso, uma vez que o Ministério da Educação entregou, no dia 6 de abril de 2017, ao Conselho Nacional de Educação (CNE), a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), documento que, segundo o órgão, “define o conjunto orgânico e progressivo de aprendizagens essenciais que todos os alunos devem desenvolver ao longo das etapas e modalidades da Educação Básica (...) e indica conhecimentos e competências que se espera que todos os estudantes desenvolvam ao longo da escolaridade” – o que corresponderia aos “direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento” indicados na estratégia.

O processo de elaboração da BNCC contou com um amplo processo de consulta pública, como mencionado na estratégia, contando com a participação de entidades representativas, universidades, escolas, organizações não-governamentais, professores e especialistas em Educação. A primeira versão do documento, apresentada em 2015, foi disponibilizada para consulta pública e recebeu mais de 12 milhões de contribuições. No ano passado, uma segunda versão, já considerando essas participações, foi publicada e discutida em seminários organizados pelo Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime). A partir dessa etapa, uma terceira versão foi editada pelo MEC e é a que está atualmente em análise no CNE.

Com relação ao Ensino Fundamental, o texto traz dez competências gerais e as competências específicas das áreas do conhecimento – divididas nos campos Linguagens, Matemática, Ciências da Natureza e Ciências Humanas – e de seus respectivos componentes curriculares. Por exemplo, em Linguagens, o documento traz Língua Portuguesa, Arte, Educação Física e Língua Inglesa, e em Ciências Humanas, Geografia e História. Em cada área de conhecimento estão estabelecidas competências específicas, que devem ser desenvolvidas ao longo dos nove anos, e que explicitam como as dez competências gerais se expressam nessas áreas. Para garantir esse desenvolvimento mais específico, cada componente curricular apresenta um conjunto de habilidades, que expressam as aprendizagens essenciais a serem asseguradas aos alunos e estão relacionadas a diferentes objetos de conhecimento (conteúdos, conceitos e processos), que, por sua vez, são organizados em unidades temáticas.

O termo habilidades, usado na versão atual da BNCC para o Ensino Fundamental, é considerado mais adequado do que objetivos de aprendizagem, como consta no texto referente à Educação Infantil e também na Estratégia 2.1 do Plano Nacional de Educação (PNE), pois remete mais à ideia de um propósito ou intenção do que a algo que os alunos devem obrigatoriamente aprender.

A caracterização da criança e do adolescente, também está bem delineada nesta versão, assim como a passagem da Educação Infantil ao aos Anos Iniciais do Ensino Fundamental e, posteriormente, aos Anos Finais da etapa. Seria interessante detalhar, também, a passagem do Ensino Fundamental para o Ensino Médio e, nesse sentido, é fundamental que haja integração entre o documento atualmente em análise no CNE e o que ainda deve ser entregue pelo MEC, referente à última etapa da Educação Básica.

Além disso, com relação ao componente Língua Inglesa, o ideal é que fosse substituído ou contemplasse também Língua Estrangeira, para dar a cada localidade autonomia na escolha do idioma a ser ensinado.

Por fim, apontamos como um grave retrocesso a retirada das expressões “identidade de gênero” e “orientação sexual”, uma vez que a Educação tem papel essencial na promoção de uma sociedade mais igualitária e do respeito à diversidade.

Garantir acesso de jovens de 15 a 17 anos depende de políticas focalizadas

Todos Pela Educação

Meta 3: Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no Ensino Médio para 85%.

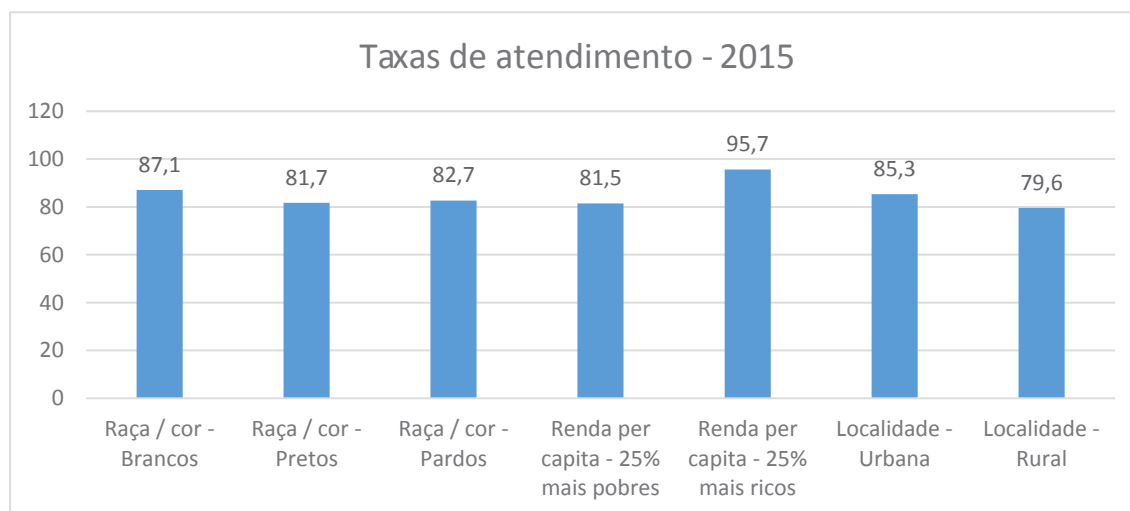
Até 2006, a legislação brasileira determinava a obrigatoriedade da matrícula para crianças e adolescentes entre 7 e 14 anos, passando, neste ano, a adiantar essa faixa etária para os 6 anos de idade, com a ampliação do Ensino Fundamental, antes de 8 para 9 anos. Já em 2009, a Emenda Constitucional (EC) nº 59 promoveu a expansão do direito de acesso à Educação Básica Pública, tornando obrigatória a matrícula para toda a população de 4 a 17 anos. Incorporada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) e nas metas 1, 2 e 3 do Plano Nacional de Educação (PNE), sancionado em 2014, a EC 59 deu a estados e municípios até 2016 para garantir a universalização da Educação Infantil e do Ensino Médio, etapas correspondentes às faixas de 4 e 5 anos, e 15 a 17.

De acordo com levantamento do Todos Pela Educação com base em dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (Pnad/IBGE), o País tem 1.543.713 jovens de 15 a 17 anos fora da escola – eles representam 60% dos 2,5 milhões de toda a população de 4 a 17 anos nessa situação. Como esses números, os mais recentes, são de 2015, ainda não é possível afirmar se o país cumpriu ou não a determinação, mas pela trajetória dos indicadores, a podemos deduzir que não, uma vez que não houve nenhuma política pública específica para atrair esses jovens para a escola.

Desde 2009, quando a EC 59 foi aprovada, tanto o número de matrículas, quanto o número de jovens dessa faixa etária fora da escola e os percentuais de atendimento demonstram estagnação, oscilando de forma que não é possível estabelecer uma tendência de crescimento.

Tão preocupante quanto a estagnação é a constatação de que esses números escondem uma realidade cruel de desigualdades relacionadas à renda, raça/cor e localidade desses jovens. Enquanto 95,7% dos jovens pertencentes ao quartil (25%) de famílias mais ricas da população estão matriculados, essa taxa cai para 81,5% entre os do quartil mais pobre. Ao passo que 85,3% dos que residem em zonas urbanas tinham acesso à escola, na zona rural essa taxa era de 79,6%. Já em relação à raça/cor, os brancos chegaram a 87,1% na taxa de atendimento, percentuais acima dos pretos, que apresentaram 81,7%, e dos pardos, 82,7%.

É preciso reconhecer, contudo, que apesar de ainda persistente, as disparidades nesses três aspectos têm diminuído desde 2005, o que pode ser considerado positivo em um País com um histórico de profundas desigualdades raciais como o Brasil.



Fonte: IBGE - PNAD 2005, 2014 e 2015

Elaboração: Todos Pela Educação

Nota: As estimativas levam em consideração a idade em anos completos em 31 de março, ou idade escolar.

Na taxa são excluídos da população de 15 a 17 anos, aqueles que já concluíram o Ensino Médio.

Os dados mostram, ainda, que no período de 2005 a 2015 houve aumento das porcentagens daqueles que apenas estudam e consequente queda nas demais. Em 2015, 67,8% da população nessa faixa etária dedica-se somente aos estudos, enquanto 15,9% trabalha e estuda, 6% só trabalha e 10,2% não estuda nem trabalha.

Jovens de 15 a 17 anos por situação - Brasil						
	2005		2014		2015	
	%	Número absoluto de jovens	%	Número absoluto de jovens	%	Número absoluto de jovens
Só estuda	54,5%	5.558.540	62,7%	5.558.540	67,8%	6.450.688
Trabalha e estuda	23,9%	2.432.706	19,3%	1.831.959	15,9%	1.516.136
Só trabalha	10,5%	1.073.795	7,3%	697.372	6,0%	569.489
Não trabalha nem estuda	11,1%	1.126.190	10,7%	1.016.197	10,2%	974.224

É dever do poder público atender a demanda, oferecendo vagas para todas as faixas etárias previstas na legislação. Deve ser feito um levantamento minucioso das necessidades desses jovens para que eles sejam atendidos pelas unidades de ensino – especialmente se forem jovens com deficiência, indígenas, quilombolas, moradores de regiões de difícil acesso ou de alta vulnerabilidade social. Porém, não basta apenas os governos oferecerem as vagas. É fundamental que existam políticas focalizadas para garantir a permanência desses jovens na escola, sua aprendizagem e a conclusão do Ensino Médio. Os indicadores mostram que a taxa de jovens de 15 a 17 anos matriculados no Ensino Médio é de apenas 56,4%, enquanto 18% deles ainda está no Ensino Fundamental e 14,6% fora da escola.

Tornar o Ensino Médio mais atrativo, com a diversificação do currículo, e garantir melhor qualidade com a Base Nacional Comum Curricular, são passos importantes e necessários. É imprescindível que essas políticas sejam bem desenhadas e implementadas, para que tragam resultados positivos para a garantia do direito dos jovens à Educação de qualidade. Além disso, são fundamentais e urgentes políticas que considerem os anos finais do Ensino Fundamental, etapa na qual os indicadores de aprendizagem e fluxo escolar começam a piorar, e também políticas estruturantes, como a formação e valorização docente e melhoria das condições de acesso e infraestrutura escolar para alunos e toda a equipe escolar.

Ensino Fundamental – ainda não completamos a universalização

Embora seja tido como universalizado, o atendimento educacional à população de 6 a 14 anos no país ainda não está completo. A taxa de atendimento atual é 98,5%, de acordo com levantamento do Todos Pela Educação com base na Pnad 2015, o que mostra um crescimento de apenas 1,8 ponto percentual desde 2005. Em números absolutos, isso representa ainda cerca de 430 mil crianças dessa faixa etária fora da escola. Embora a meta 2 do PNE, que trata do Ensino Fundamental, não tenha colocado como prazo 2016 (ano determinado nas metas 1 e 3 do plano), é importante considerar que nessa etapa estamos ainda mais atrasados e, portanto, é necessário manter o alerta sobre a necessidade de políticas focalizadas para garantir o direito de todas as crianças à Educação.

Plano Nacional de Educação (PNE): desafios e perspectivas para a inclusão escolar

Rodrigo Hübner Mendes, Luiz Henrique de Paula Conceição e Laila Micas

Meta 4: Universalizar, para a população de 4 a 17 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.

No próximo dia 25 de junho, o Plano Nacional de Educação (PNE) celebrará seu terceiro ano de existência. Sob o ponto de vista do atendimento de estudantes com deficiência nas escolas comuns, dispomos de motivos suficientes para celebrar esse aniversário?

Em 2014, quando da promulgação do PNE, as estatísticas sobre as matrículas dos estudantes com deficiência na Educação básica traduziam duas importantes conquistas. Em primeiro lugar, o número total dessas matrículas apresentava um crescimento de 56% ao longo de um período de dez anos. Traduzindo em miúdos, demos um significativo salto de 566.753, em 2004, para 886.815 em 2014. Em segundo lugar, o percentual de matrículas em ambientes inclusivos atingia a expressiva marca de 78%, contrapondo um contexto oposto, ou seja, de predominância das matrículas em ambientes segregados ao longo da história. O gráfico 1 ilustra tais conquistas e explicita o ano de 2008 como momento de uma grande “virada”, quando o atendimento em espaços inclusivos passa a superar o modelo da segregação.

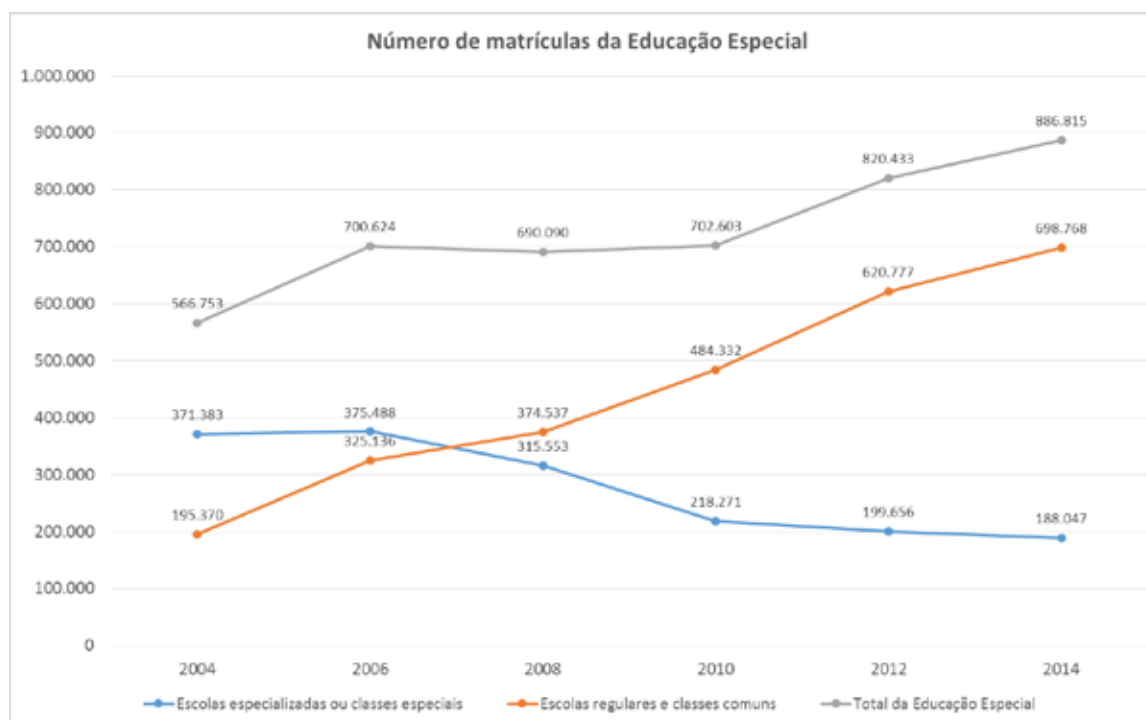


Gráfico 1: Sinopses estatísticas da Educação Básica – INEP/ MEC (2004 a 2014).

Essas duas relevantes conquistas, no entanto, conviviam com um importante desafio. O número de matrículas do público-alvo da Educação especial, mesmo em constante crescimento, não passava de 1,78% do total de matrículas da Educação básica. Embora não seja possível precisar quantas crianças e adolescentes desse segmento temos hoje no Brasil e, principalmente, quantas ainda estão fora da escola, estima-se que 15% da população tenha alguma deficiência, de acordo com o Relatório Mundial Sobre a Deficiência da Organização Mundial da Saúde (OMS, 2011). Ou seja, mesmo que haja variações dessa estatística por faixa etária, tudo indica que uma parcela considerável das crianças e adolescentes com deficiência estava fora da escola.

Faz-se necessário destacar um entrave para acompanhar os dados de pessoas público-alvo da Educação especial fora da escola no Brasil. A fonte de dados disponível para a medição da parcela de crianças e jovens entre 4 e 17 anos com deficiência que estão frequentando a escola é o Censo Escolar, realizado anualmente pelo MEC, enquanto que a fonte disponível para a medição do total desse segmento da população é o Censo Demográfico, realizado a cada decênio pelo IBGE. Essas fontes de dados inviabilizam comparações pelo fato de adotarem critérios significativamente diferentes para a caracterização da deficiência. Além disso, o Censo Demográfico não faz nenhuma referência à população com transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação.

A Educação inclusiva no Plano Nacional de Educação (PNE)

De acordo com a meta 4 do PNE, o Brasil deve universalizar o acesso à Educação básica e ao atendimento educacional especializado (AEE), preferencialmente na rede regular de ensino, a crianças e adolescentes de 4 a 17 anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades até 2024. Passados três anos da aprovação do plano, podemos afirmar que avançamos?

Os dados do Censo Escolar de 2015 e 2016 revelam que as conquistas citadas anteriormente foram preservadas, ou seja, não houve retrocessos. O total de matrículas desse público específico aumentou cerca de 4% por ano (de 886.815, em 2014, para 971.372 em 2016). Da mesma forma, o percentual de matrículas em ambientes inclusivos continuou crescendo (de 698.768, em 2014, para 796.486 em 2016).

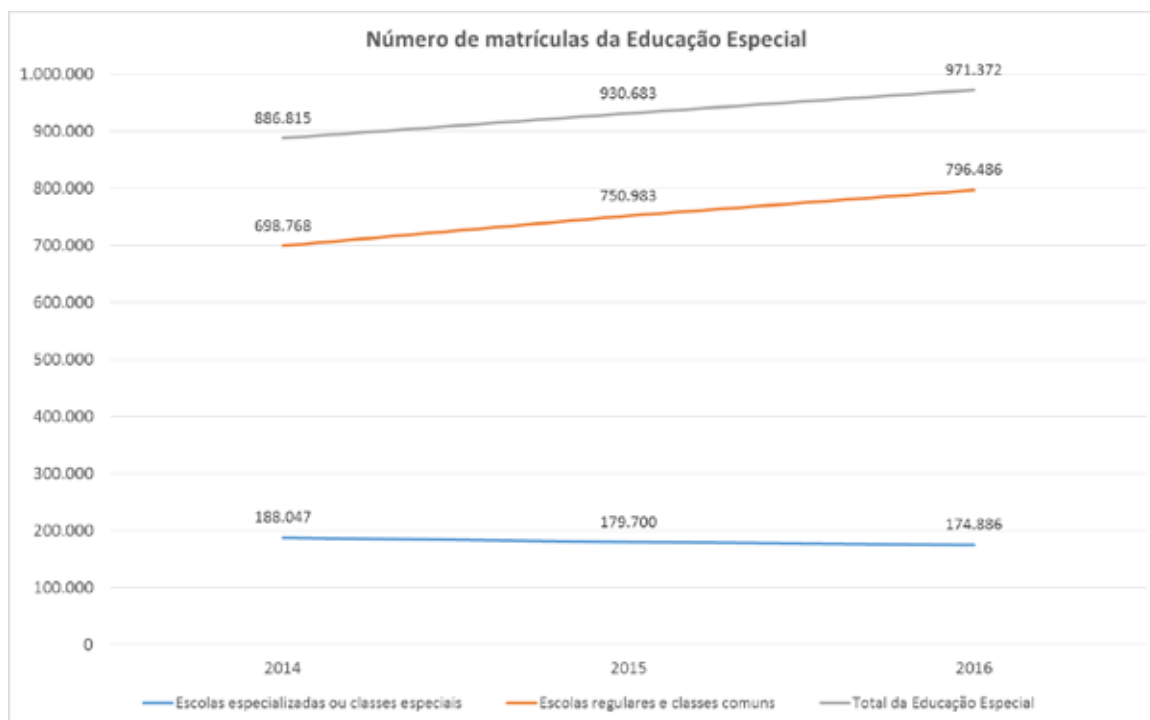


Gráfico 2: Sinopses estatísticas da Educação Básica – INEP/ MEC (2014 a 2016).

Por fim, embora ainda muito baixa, a representatividade das pessoas com deficiência em relação ao total de estudantes na Educação básica também progrediu, saindo de 1,78%, em 2014, para 1,99% em 2016.

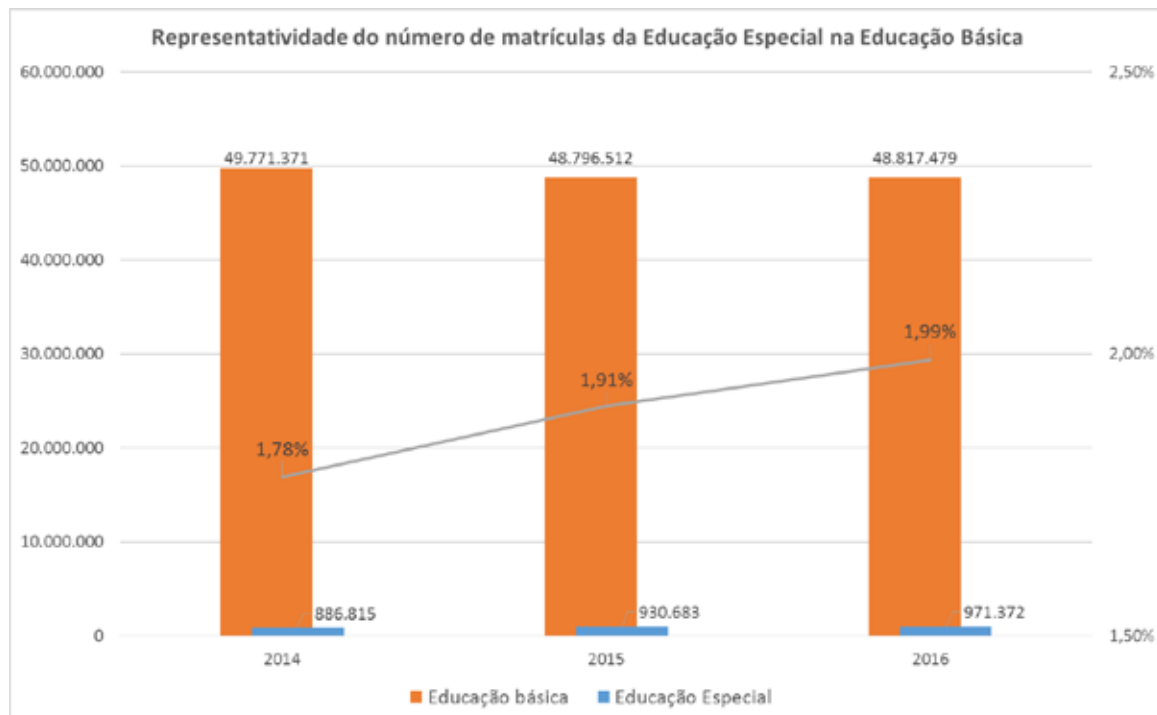
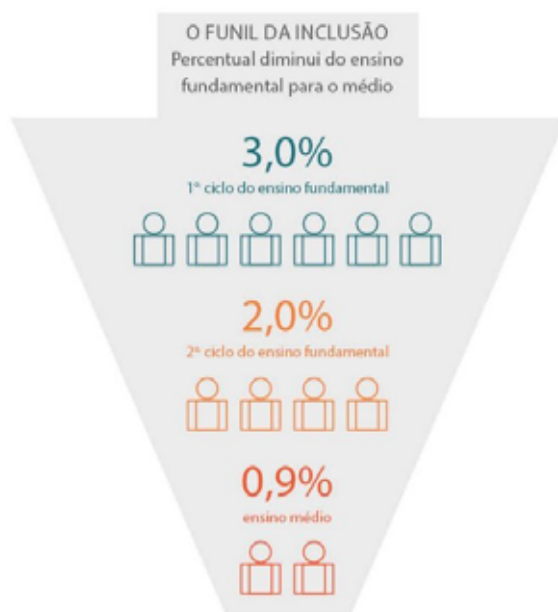


Gráfico 3: Sinopses estatísticas da Educação Básica – INEP/ MEC (2014 a 2016).



Tais dados demonstram que houve tímidos avanços, ainda muito distantes do patamar traçado pela meta 4.

Um levantamento produzido pelo Todos Pela Educação para o Observatório do PNE, com base no Censo Escolar 2016 e divulgado neste ano, também aponta um afinilamento das matrículas desse público em relação ao total de alunos desde o primeiro ciclo do Ensino Fundamental até o Ensino Médio. Nos anos iniciais do EF, esse percentual é de 3%, enquanto nos anos finais da etapa a proporção cai para 2%, e no Ensino Médio chega a apenas 0,9%.

Conseqüentemente, nos deparamos com uma grande probabilidade de o Brasil não atingir a meta 4 do Plano Nacional de Educação, a menos que haja uma grande mobilização do governo em todas suas esferas e da sociedade civil em geral.

Caminhos para a meta 4

Um primeiro passo para solucionar a questão acima seria o investimento em instrumentos que viabilizem um monitoramento preciso da meta. Como citado anteriormente, carecemos hoje de dados e ferramentas que permitam análises e comparações. Além disso, seria imprescindível que o Ministério da Educação (MEC) divulgasse de forma clara e transparente as ações que estão sendo desenvolvidas para acelerar a matrícula desses estudantes. A criação de novos mecanismos de busca ativa que não estejam vinculados estritamente ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) pode ser um exemplo. Em que pese o acerto na utilização desse mecanismo, vide artigo "[Educação, trabalho e inclusão: a importância das políticas públicas intersetoriais](#)", é necessário inovar para buscar quem está fora da escola. Dentro desse espírito, é importante que o MEC reorganize suas ações e programas e apresente um plano para a área com dados relativos às pessoas com deficiência ocupando um lugar de destaque, conforme defendido no artigo "[Plano Nacional de Educação: avanços, desafios e um olhar sobre a Educação inclusiva](#)".

Em relação às estratégias, a situação é ainda mais preocupante, visto que a maioria versa de forma genérica sobre o tema, impossibilitando acompanhamentos objetivos, quantitativos e parciais da evolução. Dois significativos exemplos de estratégias muito abrangentes são: a 4.11, sobre promover o desenvolvimento de pesquisas interdisciplinares para subsidiar a formulação de políticas públicas intersetoriais que atendam as especificidades educacionais de estudantes público-alvo da Educação especial; e a 4.19, promover parcerias com instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público, a fim de favorecer a participação das famílias e da sociedade na construção do sistema educacional inclusivo. Como ocorre em outras metas do Plano Nacional de Educação, julga-se essencial um instrumento complementar que defina aspectos mais tangíveis de cada estratégia e estabeleça dados quantificáveis e prazos intermediários, de forma a favorecer a gestão do processo de implementação do plano, assim como o controle social.

A única estratégia da meta 4 que possui prazo é a 4.14, que trata da criação de indicadores de qualidade e da política de avaliação das instituições (públicas e privadas) que prestam atendimento educacional, que no presente artigo interpreta-se como a oferta do atendimento educacional especializado aos estudantes público-alvo da Educação especial. Infelizmente, este prazo terminou em 2016 e não foi cumprido. O descumprimento não se trata apenas de uma questão de falta de vontade política, mas principalmente de um sintoma para um problema maior, qual seja, como já foi dito, a falta de dados fidedignos e de avaliação dos serviços prestados a esse segmento.

Por fim, é indispensável pontuar a necessidade da articulação entre as diferentes metas do Plano Nacional de Educação que possuem estratégias relacionadas. A estratégia 2 da meta 4, por exemplo, trata da universalização do atendimento escolar à demanda de famílias de crianças de 0 a 3 anos público-alvo da Educação especial, o que precisa estar contemplado no cumprimento da meta 1, que pede pela ampliação da oferta de Educação Infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos até o final da vigência do PNE. Isso significa dizer que 100% das crianças com deficiência de 0 a 3 anos citadas na meta 4 precisam estar amparadas nestes 50% mínimos preconizados na meta 1 para a população em geral.

Não há dúvida de que o aniversário do Plano Nacional de Educação merece ser celebrado. Trata-se de uma emblemática conquista, construída a partir de uma democrática discussão orientada pela necessidade de alcançarmos novos patamares na universalização e na qualidade da Educação brasileira. Essa constatação, no entanto, não deve conviver com nossa eventual acomodação. Pelo contrário. São muitos os desafios para garantir o direito inquestionável, inalienável e fundamental das pessoas com deficiência à Educação e o PNE tem papel importante nesta luta. Precisamos estar atentos para que as estratégias definidas pelo plano tenham indicadores mais precisos e quantificáveis, passíveis de um monitoramento contínuo. A celebração maior virá somente quando todas as metas forem cumpridas e o direito à Educação de qualidade assegurado para todos e cada um.

Definir parâmetros de qualidade e avançar na devolutiva das avaliações é fundamental para melhorar a qualidade do Ensino

Ernesto Martins Faria, gerente de projetos da Fundação Lemann

Meta 7: Fomentar a qualidade da Educação básica em todas etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb.

Estratégia 7.10: Fixar, acompanhar e divulgar bianualmente os resultados pedagógicos dos indicadores do sistema nacional de avaliação da Educação Básica e do Ideb, relativos às escolas, às redes públicas de Educação Básica e aos sistemas de ensino da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, assegurando a contextualização desses resultados, com relação a indicadores sociais relevantes, como os de nível socioeconômico das famílias dos alunos, e a transparência e o acesso público às informações técnicas de concepção e operação do sistema de avaliação.

Estratégia 7.21: A União, em regime de colaboração com os entes federados subnacionais, estabelecerá, no prazo de dois anos contados da publicação desta Lei, parâmetros mínimos de qualidade dos serviços da Educação Básica, a serem utilizados como referência para infraestrutura das escolas, recursos pedagógicos, entre outros insumos relevantes, bem como instrumento para adoção de medidas para a melhoria da qualidade do ensino.

O cenário apontado pelos dados em relação à meta 7 do Plano Nacional de Educação (PNE) é de preocupação. Embora os indicadores educacionais – dentre eles o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), medida oficial do governo federal para monitorar a qualidade do Ensino – apontem avanços significativos nos anos iniciais do Ensino Fundamental, os anos finais dessa etapa e o Ensino Médio não só ficam aquém das metas estipuladas como estão já muito abaixo do que era esperado.

O avanço nos indicadores dos anos iniciais não está tendo impacto nas outras etapas de ensino, como era esperado. O fluxo evolui pouco e segue sendo uma grande dor a partir do segundo ciclo do Ensino Fundamental – ainda temos altas taxas de abandono escolar e reprovação, que começam a crescer de forma bem mais acentuada a partir do 6º ano dessa etapa e causam um cenário em que apenas pouco mais da metade dos jovens (58,5%) concluem o Ensino Médio com até um ano de atraso e, dentre aqueles que conseguem chegar até o último ano da etapa, segundo critérios do movimento Todos Pela Educação, apenas 7% apresentam a proficiência adequada em Matemática e 27,2%, em Língua Portuguesa, de acordo com dados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb).

É importante destacar esforços importantes que ocorreram na divulgação dos resultados: o país conta hoje com uma gama significativa de indicadores educacionais e iniciativas para aprimorar a forma de divulgação desses dados – como indicadores de contexto criados pelo Inep e a plataforma Devolutivas Pedagógicas (devolutivas.inep.gov.br), desenvolvida em parceria com organizações da sociedade civil. No entanto, apesar desses esforços, a divulgação dos dados não tem contribuído de forma efetiva na prática pedagógica e é fundamental seguir avançando nas devolutivas, de forma a dar sentido e utilidade aos resultados das avaliações externas.

Além disso, uma das estratégias definidas no PNE para o atingimento da meta 7 é a definição de “parâmetros mínimos de qualidade dos serviços da Educação básica, a serem utilizados como referência para infraestrutura das escolas, recursos pedagógicos, entre outros insumos relevantes, bem como instrumento para adoção de medidas para a melhoria da qualidade do ensino”. Essa estratégia tinha como prazo 2016, mas pouco se avançou no sentido de concretizá-la, devido ao posicionamento do Ministério da Educação de aguardar a homologação da Base Nacional Comum para avançar na agenda do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb). Nessa agenda, é de grande importância não perder o histórico de aprendizados e indicadores da Prova Brasil e do Ideb e trazer novas dimensões para as avaliações, tanto em relação a insumos como em relação a resultados.

Diante desse cenário, espera-se que a Base Nacional Comum de fato ajude a orientar a discussão sobre a aprendizagem dos alunos e oriente um sistema de avaliação e de indicadores que nos ajude a ter bons diagnósticos e a atacar os principais problemas. Outras medidas estruturantes também são fundamentais, como investir em formação de professores, na elaboração de bons materiais didáticos e no acompanhamento pedagógico. Também é fundamental seguir avançando nas devolutivas das avaliações, de forma a dar sentido e utilidade aos resultados das avaliações externas. A aprendizagem do Brasil avança lentamente e é de grande importância medidas para reverter essa tendência.

7.18 - Infraestrutura

Assegurar a todas as escolas públicas de Educação básica o acesso à energia elétrica, abastecimento de água tratada, esgotamento sanitário e manejo dos resíduos sólidos, garantir o acesso dos alunos a espaços para a prática esportiva, a bens culturais e artísticos e a equipamentos e laboratórios de ciências e, em cada edifício escolar, garantir a acessibilidade às pessoas com deficiência.

Embora não tenha um prazo intermediário, o cumprimento da estratégia 7.18 é determinante para a qualidade do ensino. Dados do OPNE, mostram que além de baixo o índice de escolas com todos* os itens determinados pela estratégia, a desigualdade entre as escolas de diferentes níveis socioeconômicos é enorme.

Percentual de escolas da Educação Básica com infraestrutura adequada - por Nível Socioeconômico - Brasil - Todas as redes - 2009-2016		
	2009	2016
Total	4,7%	6,9%
NSE muito baixo	0,2%	0,5%
NSE baixo	0,9%	1,5%
NSE médio-baixo	1,6%	3,6%
NSE médio	5,7%	9,8%
NSE médio-alto	13,4%	18,0%
NSE alto	24,9%	30,3%
NSE muito alto	55,8%	64,7%

Fonte: Mec/Inep/Deed/Censo Escolar

Elaboração: Todos Pela Educação / Observatório do PNE

* Foram considerados os itens de infraestrutura mencionados na estratégia e que são mensurados pelo Censo Escolar, isto é, água de rede pública ou filtrada, esgoto sanitário da rede pública, acesso à energia elétrica, acesso à internet de banda larga, biblioteca ou sala de leitura, quadra e laboratório de ciências.

Brasil ainda patina na garantia do alfabetismo adulto

Roberto Catelli Jr, coord. Unidade EJA Ação Educativa e **Ana Lucia Lima**, do Instituto Paulo Montenegro / *Conhecimento Social*

Meta 9: Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 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.

Entre 2011 e 2015, conforme dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), disponíveis no Observatório do Plano Nacional de Educação (OPNE), houve uma discreta redução do percentual de analfabetos absolutos no país, passando de 8,6% para 8%. Este percentual está bastante aquém do proposto pelo Plano Nacional de Educação (PNE), que estipulava que essa taxa se reduzisse para 6,5% em 2015.

Com base nesses dados, podemos verificar também que existem grandes discrepâncias em nível regional e por faixa etária. Enquanto Alagoas mantinha uma taxa de analfabetismo de 20%, o Rio de Janeiro e Distrito Federal tinham 3% da população acima de 15 anos analfabeta. A região Nordeste mantinha taxa de 16,2% diante de 4,1% na região Sul do país.

Quanto às faixas etárias, em 2015, 22,3% da população com mais de 60 anos era analfabeta e apenas 0,8% na faixa de 15 a 17 anos.

Tal resultado repete o fenômeno que vem ocorrendo no país desde os anos 1980, ou seja, a taxa de analfabetismo vem caindo principalmente devido ao crescimento do número de crianças que ingressam nas séries iniciais do Ensino Fundamental e não ao sucesso dos programas de jovens e adultos desenvolvidos no país ao longo das últimas décadas.

Desde 2003, o Programa Brasil Alfabetizado (PBA) vem oferecendo para jovens e adultos cursos de alfabetização que não tem conseguido se mostrar efetivos para reduzir o analfabetismo no país. Entre 2003 e 2010 cerca de 13 milhões de pessoas passaram pelo PBA, mas não se verifica redução correspondente do número de analfabetos no país. Isto ocorre devido às próprias dificuldades do programa, que precisaria de investimentos mais efetivos na formação dos educadores e nos processos de avaliação dos resultados obtidos, além de deixar de servir ao uso político que se faz dele nas localidades.

Em 2015, em meio à crise econômica, foram reduzidos os recursos e vagas destinadas ao programa, fazendo com que o país ficasse ainda mais distante da possibilidade de cumprir a meta do PNE. Em 2017, um comunicado da coordenação do Programa Brasil Alfabetizado tornou ainda mais restrito o acesso ao programa, uma vez que se estabeleceu que apenas os municípios com taxa de analfabetismo superior a 24,6% receberiam recursos. Isto quer dizer que menos de um terço dos municípios brasileiros serão atendidos por programas de alfabetização de adultos a partir desse ano. A nova diretriz limita também o programa a 100 vagas por município.

Para além do analfabetismo absoluto, é bastante grave no país a presença de grandes contingentes de analfabetos funcionais. Conforme a Pnad, em 2015, 17,1% da população brasileira com 15 anos ou mais eram analfabetos funcionais, o que pelos critérios do IBGE corresponde às pessoas que têm menos de 4 anos de estudo. O índice é maior do que em 2009, quando era de 20,4%. Mesmo com a redução, ainda não estamos perto de atingir uma redução de 50% da taxa de analfabetos funcionais, tendo como referência o critério adotado pelo IBGE Já o Indicador de Alfabetismo Funcional (Inaf), que estima os níveis de alfabetismo por meio de testes que avaliam o grau de domínio de habilidades de leitura, escrita e matemática aplicados a uma amostra representativa da população brasileira entre 15 e 64 anos, e define como analfabetos funcionais as pessoas que não conseguem realizar tarefas simples que envolvem a leitura de palavras e frases, ainda que uma parcela dessas pessoas consiga ler números familiares (números de telefone, preços etc.), mostra que a proporção de analfabetos funcionais nesta faixa etária não se alterou entre 2009 e 2015, permanecendo em 27%.

Considerando o critério do IBGE e os números da Pnad, a diminuição, ainda não nos coloca nem perto de atingir uma redução de 50% da taxa de analfabetos funcionais. Olhando, porém, para os dados do Inaf, os desafios são ainda maiores.

A ausência de prioridade e de propostas adequadas para o atendimento deste segmento populacional praticamente elimina a possibilidade de atingimento das metas estabelecidas no PNE. O caminho para alcançarmos uma população plenamente alfabetizada passa pela garantia da alfabetização de todas as crianças até os 8 anos de idade e de políticas específicas para os jovens e adultos que levem em conta suas experiências de vida, os contextos no quais vivem e seus anseios e desafios enquanto indivíduos ainda privados do pleno exercício da cidadania.

Para sair do papel, política de formação docente precisa ter visão sistêmica e articulação com as políticas de carreira

Associação Nova Escola e Todos Pela Educação

Meta 15: Garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da Educação de que tratam os incisos I, II e III do **caput** do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da Educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.

Estratégia 15.11: Implantar, no prazo de um ano de vigência desta Lei, política nacional de formação continuada para os profissionais da Educação de outros segmentos que não os do magistério, construída em regime de colaboração entre os entes federados.

De acordo com dados do Censo Escolar 2016, organizados pelo Todos Pela Educação para o Observatório do PNE, 77,5% dos 2,2 milhões de professores que atuam na Educação Básica possuem nível superior completo. No Ensino Médio, apenas 54,9% possuem formação específica em licenciatura para as disciplinas que lecionam, e nos anos finais do Ensino Fundamental, esse percentual é de somente 46,9%. A desigualdade também é grande ao olharmos o esse dado por NSE: nos anos finais do Ensino Fundamental, apenas 13,2% dos docentes tem formação em todas as disciplinas em que lecionam nas escolas de NSE muito baixo, ante 68,7% no de maior NSE. Mesmo com legislações que tentam regular a profissão, ainda há mais de 107 mil docentes na Educação Básica que não possuem sequer o Magistério ou matrícula em algum curso superior.

Em sua meta 15, o Plano Nacional de Educação (PNE), define que seja assegurada uma política nacional de formação para todos os profissionais da Educação Básica de que trata a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), sendo eles: os professores, coordenadores pedagógicos, supervisores, diretores e técnicos da secretaria de Educação, entre outros.

Especialmente em relação aos professores, o PNE determina que tal política garanta a sua formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam. Já estabelecida para ser elaborada em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, o prazo para a sua definição era até junho de 2015.

Em termos de proposições, pode-se afirmar que houve um avanço nas discussões da meta 15, por meio do [decreto 8.752, de 2016](#), que mesmo com atraso, estabeleceu a Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica. Contudo, embora a legislação tenha avançado para dar suporte à formação adequada dos profissionais do magistério, não há informações disponíveis sobre a sua implementação e se ela tem tido a adesão dos professores que ainda não possuem licenciatura específica na disciplina que lecionam.

Para que o objetivo explicitado na meta 15 saia do papel, é preciso ter um olhar centrado nas políticas de formação continuada dos estados e municípios e, nesse sentido, respeitar o que diz o enunciado sobre a realização dessa política em regime de colaboração, é fundamental. Além disso, é imprescindível um novo olhar para planos de carreira dos trabalhadores em Educação, de modo a criar mecanismos de incentivos que valorizem a busca pelo aprimoramento profissional, tema do qual tratam as metas 17 e 18 do PNE.

Portanto, um decreto, por si só, não terá o efeito de produzir uma mudança real e para melhor: a articulação com as redes de ensino, que lidam com os desafios da formação e da carreira na Educação no dia a dia, e com as universidades, que formam os professores, é essencial.

Vale lembrar, ainda, que embora seja importante, a simples certificação de uma licenciatura segundo determina a lei não é suficiente. Inúmeros estudos já apontaram que os cursos de formação de professores no Brasil estão aquém do necessário para o preparo desses profissionais em relação aos desafios da sala de aula, que envolvem muito mais do que o conteúdo da disciplina que ministram.

Há avanços também no debate em relação à qualidade dos cursos de formação docente. O Conselho Nacional de Educação (CNE), publicou a [Resolução nº 2](#), de 1º de junho de 2015, homologada pelo MEC, que define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior (nos cursos de licenciatura, de formação pedagógica para graduados e de segunda licenciatura) e para a formação continuada para os profissionais do Magistério da Educação Básica. A princípio, os estabelecimentos de ensino superior que ofertam os cursos de Pedagogia e Licenciatura teriam até junho de 2017 para adequar seus currículos a essas novas diretrizes, mas o CNE já indicou que prorrogará esse prazo por mais um ano.

Não obstante, o desafio da formação de professores no Brasil não será resolvido apenas com o cumprimento formal da meta 15 do PNE. Para que de fato tenhamos professores preparados para enfrentar o complexo cotidiano da escola, uma política nacional de formação de professores precisa abordar a temática de maneira sistêmica, isto é, articulando-se com questões relativas à atratividade da carreira, dando maior clareza aos instrumentos regulatórios do ensino superior e maior centralidade ao ensino da didática, apoiando as redes a redefinirem os critérios de ingresso e de efetivação do estágio probatório e, por último, induzindo e apoiando o aperfeiçoamento das políticas de formação continuada de modo que estejam ancoradas na melhoria da prática em sala de aula.

Meta de oferecer formação para funcionários da Educação não saiu do papel

Além da política de formação para os professores, o PNE também determina em sua estratégia 15.11, que faz parte da meta 15 do plano, a implantação de uma “política nacional de formação continuada para os profissionais de outros segmentos que não os do magistério, construída em regime de colaboração entre os entes federados”. Embora esses profissionais estejam contemplados no decreto 8.752, de 2016, e na [Resolução nº 2 do CNE](#), de 13 de maio de 2016 – homologada pelo MEC – não há informações disponíveis sobre a implementação e a execução de tal política.

Apesar de serem os professores os principais atores na aprendizagem dos alunos, todo o ambiente em que eles estão inseridos também tem impacto na promoção do seu aprendizado. Nesse sentido, promover a formação dos demais profissionais que atuam na Educação Básica tende a contribuir para melhor gestão e processos mais efetivos e para a construção de um ambiente mais educador.

Meta 18 – desafios e perspectivas para o seu cumprimento

Carlos Eduardo Sanches, especialista do Conviva Educação

Meta 18: Assegurar, no prazo de 2 anos, a existência de planos de Carreira para os (as) profissionais da Educação Básica e Superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de Carreira dos (as) profissionais da Educação Básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.

Estratégia 18.1: Estruturar as redes públicas de Educação Básica de modo que, até o início do terceiro ano de vigência deste PNE, 90% (noventa por cento), no mínimo, dos respectivos profissionais do magistério e 50% (cinquenta por cento), no mínimo, dos respectivos profissionais da Educação não docentes sejam ocupantes de cargos de provimento efetivo e estejam em exercício nas redes escolares a que se encontrem vinculados.

Apesar de a valorização dos profissionais da Educação receber destaque especial no Plano Nacional de Educação e de aparentar especial relevância para a sociedade, o Brasil está longe de alcançar esta meta e vencer este desafio.

A Constituição Federal prevê a necessidade de valorizar liberdade para ensinar e divulgar o pensamento com pluralismo de ideias e concepções pedagógicas, ingresso por meio de concurso público com provas e títulos, planos de carreira e piso salarial nacional para os profissionais da Educação escolar pública. Inicialmente é preciso destacar que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) prevê que profissional da Educação é aquele com formação técnica, mesmo que em nível médio. Recentemente, a Lei do Novo Ensino Médio também definiu como profissionais da Educação aqueles com notório saber para as disciplinas técnicas e profissionalizantes, desde que reconhecidos pelo respectivo sistema de ensino.

Entretanto, é preciso destacar que dentro do grupo dos profissionais da Educação existe um quadro que a legislação especifica como profissionais do magistério porque eles desempenham as atividades de docência e suporte pedagógico, isto é, direção, vice, coordenação, supervisão, orientação, assessoramento pedagógico, além dos professores.

A busca pela valorização com carreira e piso para todos que atuam na Educação padece com uma contradição advinda da Emenda Constitucional 53, em 2006. No artigo 206, ela inseriu a necessidade de lei específica para definir um piso salarial nacional para todos os profissionais da Educação. Já no artigo 60, VIII, “e”, do ADCT, estipulou a necessidade de piso apenas para o magistério. E a lei 11.738/2008 seguiu esta previsão. Embora reclamada pelos profissionais, movimento sindical e educadores, o piso ainda não é uma realidade legal para todos que, com formação técnica e específica, atuam na Educação, pois abrange apenas os profissionais do magistério.

A Meta 18 do PNE busca corrigir este problema, mas na prática pouco resultado tem sido alcançado. Mais do que atender a demandas sindicais ou dos próprios profissionais, ou honrar compromissos assumidos pelos gestores, a valorização deve ser compreendida como um dos fundamentos estruturantes na oferta de Educação com qualidade; aliás, é um princípio constitucional (art. 206, V). Tamanha é sua importância, que o próprio Supremo Tribunal Federal ao decidir pela constitucionalidade da lei 11.738/2008 reconheceu o piso do magistério como um “mecanismo de fomento à melhoria da qualidade da Educação básica pública”.

O processo de valorização dos profissionais da Educação (não apenas do magistério) é fragilizado a partir do formato de seleção e contratação. Informações colhidas junto ao Observatório do PNE demonstram que apenas 66% dos municípios adotaram o concurso público como mecanismo de ingresso de professor (dados de 2014). Isso comprova o desrespeito à Constituição Federal que determina o acesso a cargo (regime estatutário) ou emprego (regime celetista) apenas por meio de concurso. A contratação precária por tempo determinado é admitida somente para suprir eventual necessidade de excepcional interesse público. Os dados do Observatório demonstram ainda que apenas 72% dos professores das redes públicas no país têm vínculo estabelecido por meio de concurso.

E se a valorização está condicionada à existência de planos, fato que deveria atrair e manter os melhores profissionais, outro dado preocupante do Observatório do PNE é que 89,6% dos municípios informaram que contam com legislações específicas que disciplinam a carreira do magistério. Não há informação sobre a quantidade de município com legislação disciplinando carreira para os demais profissionais da Educação.

Tão importante quanto buscar a regulamentação do piso como ponto de partida e a própria carreira para todos os profissionais da Educação é vencer fatores que realmente impedem a efetivação das conquistas atuais (cumprimento do piso do magistério e reserva de 1/3 da jornada docente para atividades extraclasse) e sonhar com outros avanços. Exclusivamente da responsabilidade da gestão das Prefeituras e Governos Estaduais é possível constatar limitação na evolução orçamentário-financeira especificamente neste momento de crise econômica, insuficiente capacidade técnica para a gestão de pessoas, quadro de pessoal inchado e, no caso dos municípios, ampliação do gasto com pessoal em outras áreas como na saúde. Já o segundo fator é da alçada das próprias Secretarias de Educação que não adotam medidas para evitar o excesso de atestados médicos – número cada vez maior – readaptações indevidas, desvios de função e planos de carreira impróprios para realidade atual.

Mas, sobretudo, é preciso vencer uma das principais barreiras para alcançar efetiva valorização: no imaginário da sociedade e que muitas vezes dos próprios profissionais está o pensamento de que o magistério e, conseqüentemente, as demais atividades técnicas na área da Educação, são vocação ou missão. Não, jamais! Magistério e atividades técnicas na Educação são profissões, que devem sempre ser tratadas de acordo com o grau de importância que têm no país – no caso dos professores, precisam ser entendidos como os principais profissionais da nação.

Estamos avançando na construção de uma gestão educacional democrática?

Beatriz Cortese, coordenadora de projetos do Cenpec (Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária)

Art. 9º: Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão aprovar leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da Educação pública nos respectivos âmbitos de atuação, no prazo de 2 (dois) anos contado da publicação desta Lei, adequando, quando for o caso, a legislação local já adotada com essa finalidade.

Meta 19: Assegurar condições, no prazo de 2 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.

A participação social é um direito humano e sua efetivação no cotidiano escolar é fundamental para a formação cidadã de crianças, adolescentes, jovens e adultos, conforme previsto na Constituição e na LDB. O Plano Nacional de Educação (PNE), em seu artigo 9º e em sua Meta 19, reafirma esse princípio e vai além ao estabelecer com maior clareza as políticas de gestão democrática. Entre as estratégias previstas estão:

- Aprovação de legislações específicas, por estados e municípios, para regulamentar a gestão democrática em suas áreas de abrangência;
- Escolha de gestores educacionais por processos que conciliem critérios técnicos de mérito e desempenho à participação da comunidade;
- Ampliação de programas de apoio e formação de membros dos conselhos de acompanhamento e controle social da área educacional;
- Criação de fóruns permanentes de Educação em todas as esferas;
- Estímulo à constituição e o fortalecimento de grêmios estudantis e associações de pais;
- Constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de Educação;
- Participação e a consulta de profissionais da Educação, alunos e seus familiares na formulação dos projetos político-pedagógicos das escolas;
- Programas de formação de diretores e gestores escolares.

Essas estratégias visam reafirmar alguns princípios, garantir a regulamentação e o estímulo à construção de mecanismos e instâncias de gestão democrática. O monitoramento e a efetivação desta meta e de suas estratégias são um imenso desafio, isto porque não é possível analisar a qualidade da participação social apenas por meio da existência de órgãos colegiados, leis ou programas. A construção de novos indicadores não só quantitativos, como qualitativos, precisa ser objeto de debate público.

Há diferentes razões que ajudam a explicitar a dificuldade do monitoramento, o que também limita a possibilidade de análise:

1. Não há um indicador que permita acompanhar o cumprimento da meta 19. Existem 19 indicadores auxiliares que mostram a existência de órgãos colegiados nas escolas e processos participativos de tomadas de decisão. No entanto, esses indicadores não fornecem informações sobre a qualidade da atuação desses órgãos que, muitas vezes, existem apenas pró-forma. Todavia, a análise de cada um deles pode indicar tendências, o que mostraremos a seguir.

2. Para efetivar a gestão democrática na escola pública, faz-se necessário uma compreensão bastante aprofundada sobre a vivência de processos democráticos numa instituição de ensino, que tem como foco a garantia da aprendizagem de cada um dos alunos. Ou seja, a equipe gestora precisa conhecer e saber utilizar conceitos, estratégias e metodologias específicas, não basta empenho e boa vontade.

Nesse sentido, o texto da meta é bastante preciso quando diz que para efetivar a gestão democrática é necessário associar critérios técnicos à consulta pública. O processo de seleção dos diretores fornece algumas pistas sobre como os gestores das redes estaduais e municipais entendem essa necessidade. Assim, a partir de dados da Prova Brasil pode-se observar avanços ou retrocessos.

Contudo, essa informação não inclui dados sobre a formação de membros das equipes gestoras, que não está prevista em nossa legislação, mas é essencial para ampliar a qualidade técnica da atuação desses educadores.

3. O conceito de gestão democrática da Educação vem sendo tratado e perseguido há algumas décadas e ainda não há consenso sobre a melhor forma de defini-lo. O documento A construção e a revisão participativa de Planos de Educação, elaborado pela Ação Educativa em 2013, a partir de uma iniciativa da Unicef, MEC e Inep, traz importantes reflexões para esse debate.

De acordo com o documento, a gestão democrática é pautada por princípios de compartilhamento de decisões e informações, a preocupação com a qualidade da Educação e com a relação custo-benefício e a transparência. O pressuposto é o de que quando as decisões são tomadas com a participação efetiva dos principais interessados na qualidade da escola – professores, gestores, pais, alunos e funcionários – elas têm mais chance de ganharem adesão e, portanto, de darem certo. Outro ponto importante destacado pelo documento é o de que a gestão democrática constitui, por si, um critério de qualidade da Educação.

Contudo, é preciso observar que a regulamentação e existência de fóruns, conselhos, grêmios, entre outros, não garante a efetivação da gestão democrática, embora seja um primeiro passo importante. Muitas vezes, em nome de supostos princípios democráticos, o foco acaba por se modificar e pode ocorrer uma participação burocrática, para cumprir um pressuposto legal; uma participação figurativa, que pouco influi na tomada de decisão; ou uma participação controlada, que limita demasiadamente quem pode ou não participar. Ou seja, para observar a efetivação de uma gestão democrática, não basta olhar para a existência de órgão colegiados nas escolas, seria necessário conhecer a dinâmica desses encontros.

É inegável que os dados disponíveis sobre a existência ou não de fóruns, conselhos e grêmios e sobre os processos de seleção de diretores são insuficientes para analisarmos a efetivação da gestão democrática da Educação.

Em que pesem estas lacunas, os indicadores existentes permitem levantar algumas hipóteses a respeito de estarmos ou não nos aproximando do cumprimento da meta 19 do PNE. As respostas de diretores de escolas ao questionário contextual da Prova Brasil, por exemplo, indicam algumas tendências no que se refere à consolidação das seguintes estratégias previstas no PNE:

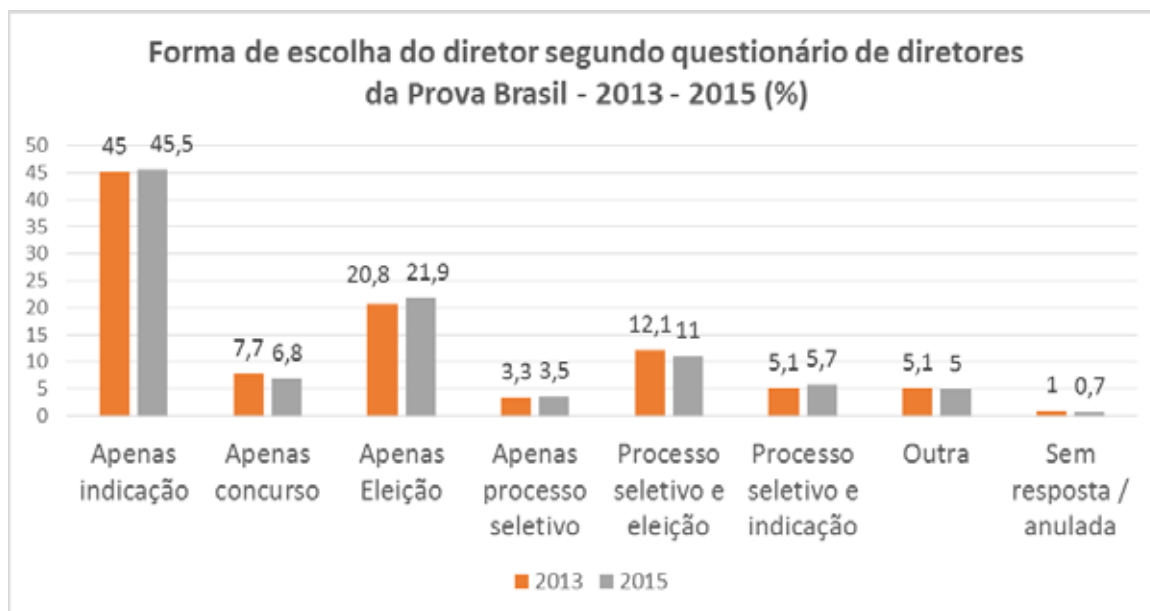
- Escolha de gestores educacionais por processos que conciliem critérios técnicos de mérito e desempenho à participação da comunidade;
- Constituição e o fortalecimento de conselhos escolares (...);

Dentre as questões respondidas pelo diretor nos dados da Prova Brasil, selecionamos três que se referem ao processo de seleção do diretor; ao número de vezes que o conselho escolar se reuniu; e à representatividade dos participantes do Conselho. As respostas obtidas nos anos de 2011, 2013 e 2015 nos possibilitam observar uma pequena série histórica.

Processo de seleção do diretor

Em relação ao processo de seleção do diretor, o questionário da Prova Brasil traz algumas informações, embora não mantenha uma série histórica consistente – com mudanças nas perguntas que tornam a comparação entre alguns anos mais complexa. Dentre as opções apresentadas no questionário, a alternativa que mais se aproxima do que seria o método ideal de seleção, é o “processo seletivo e eleição” e seria desejável observar um aumento no percentual dessas respostas.

Entretanto, os dados das últimas duas edições apontam pouca mudança e mostram que a indicação é ainda o que prevalece na grande maioria das redes de ensino: 45,5% dos diretores indicaram ser essa a forma de seleção em 2015 (frente a 45% em 2013). A eleição foi apontada por 21,9% como método em 2015 e 20,8% em 2013. Já o processo seletivo combinado com eleição foi o método respondido por apenas 5,7% e 5,1%, em cada ano, respectivamente.



Fonte: MEC/Inep - Prova Brasil - Elaboração Todos Pela Educação / Observatório do PNE

Também é possível observar diferenças significativas entre as redes de ensino estadual e municipal. Enquanto nas redes estaduais a indicação é uma realidade em pouco menos de 25% das escolas, nas redes municipais esse número se mantém preocupante: quase 60%. Em relação à associação entre processo seletivo e eleição, houve queda nas duas redes, contudo, nas municipais essa opção não chega a 10%, e nas estaduais fica em torno de 20%.

Seleção do diretor por redes ensino – Brasil – 2013-2015						
Forma de escolha	Federal		Estaduais		Municipais	
	2013	2015	2013	2015	2013	2015
Total	183	67	20176	19280	34387	34502
Concurso público	2.2%	0.0%	10.6%	9.5%	5.8%	5.2%
Eleição	48.1%	53.7%	26.1%	26.1%	17.6%	19.5%
Indicação	31.7%	25.4%	22.7%	24.0%	58.4%	57.7%
Processo seletivo (seleção)	1.1%	1.5%	4.4%	5.5%	2.7%	2.5%
Processo seletivo e eleição	3.8%	1.5%	21.4%	18.8%	6.6%	6.6%
Processo seletivo e indicação	5.5%	10.4%	5.3%	6.4%	5.0%	5.3%
Outra forma	6.6%	7.5%	8.5%	8.9%	3.1%	2.8%

Fonte: MEC/Inep - Prova Brasil - elaboração Cenpec

Percebe-se uma leve tendência em ampliar o processo de eleição simples, o que já é um avanço em relação à indicação, ainda que a qualidade técnica também não esteja garantida. Contudo, a aprovação do PNE em 2014 não foi o suficiente para que as redes estaduais e municipais de Educação buscassem caminhos para rever os processos de seleção instaurados, promovendo uma aproximação à meta por meio da associação de processo técnico e eleição. Preocupa a diminuição dessa opção em prol de associar o processo seletivo à indicação.

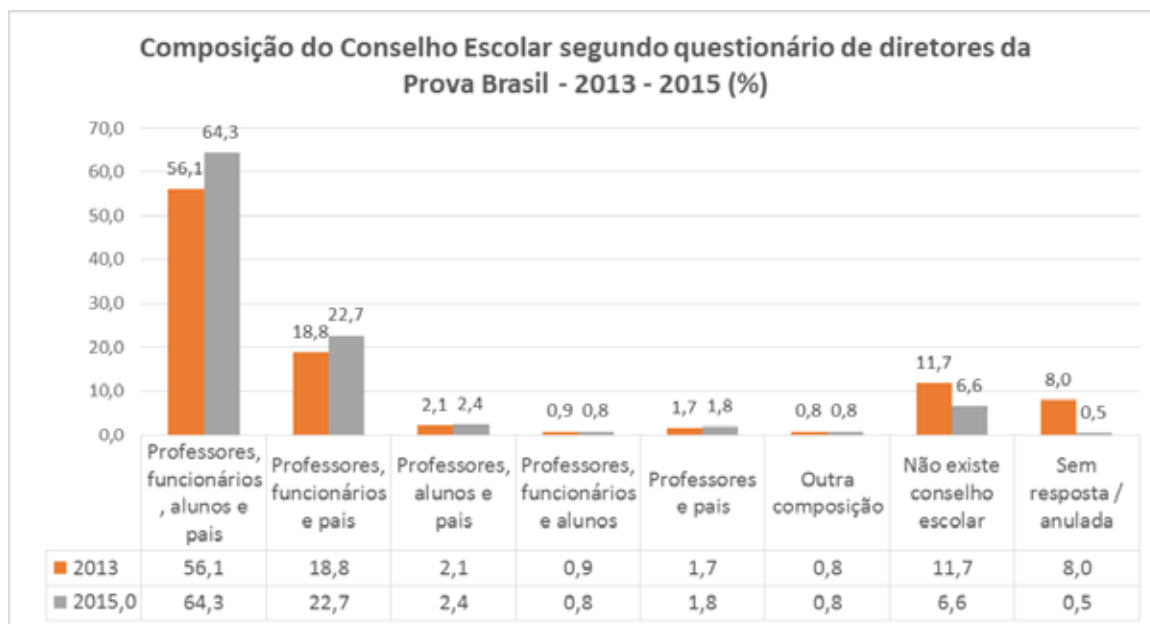
Se tomarmos como base o processo de seleção do diretor, pode-se concluir que não estamos avançando na construção de uma gestão educacional mais democrática, que alie critérios técnicos à consulta à comunidade.

Conselhos Escolares

Em relação aos conselhos escolares, a análise partiu dos seguintes pressupostos: a gestão demo-

crática se faz por meio do compartilhamento de decisões e informações com a participação efetiva de todos os segmentos que compõem a comunidade escolar. Do ponto de vista numérico, isso significa que o Conselho Escolar deve se reunir com frequência e com participação do maior número possível de segmentos.

Assim, no que se refere aos membros do Conselho Escolar (CE), o desejável é observar a ascendência da participação de professores, funcionários e pais/responsáveis e, em relação à quantidade de vezes que o CE se reuniu, gostaríamos de encontrar a ampliação do percentual de respostas “três vezes ou mais”. Entre 2013 e 2015, houve diminuição na quantidade de escolas que não têm o CE – passando de 11,7% para 6,6% – e aumentaram as que contam com a participação de representantes de todos os segmentos, de 56,1% para 64,3%.



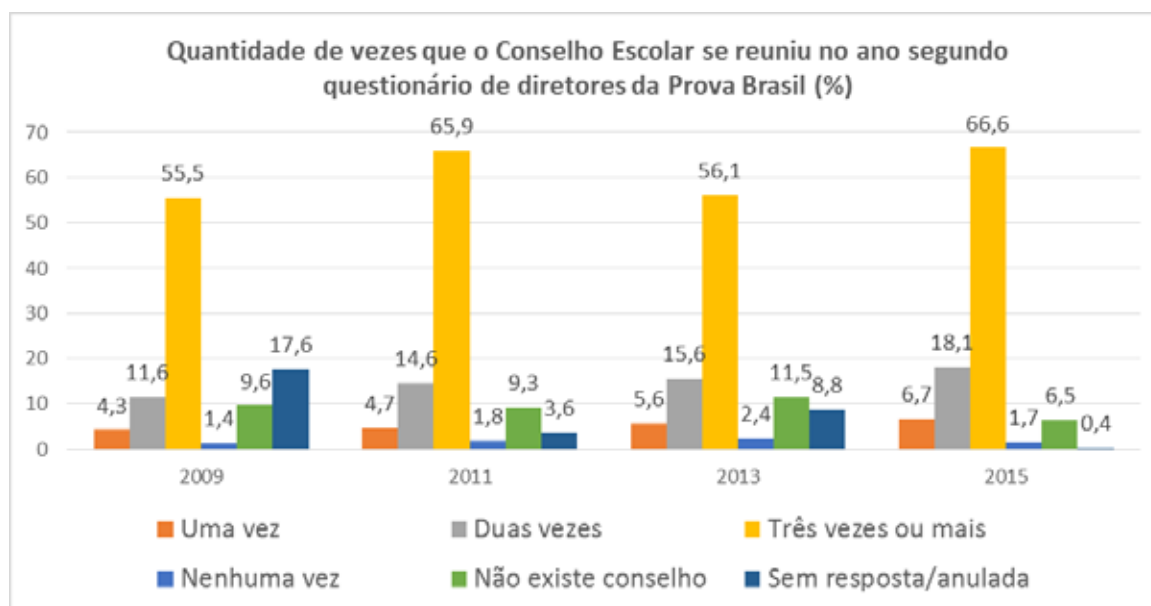
Fonte: MEC/Inep - Prova Brasil - Elaboração Todos Pela Educação / Observatório do PNE

As redes estaduais apresentam o maior índice de participação de todos os segmentos da escola (55,6%). Contudo, vale uma ressalva no que se refere às escolas das redes municipais: essas unidades de ensino costumam atender alunos de Educação Infantil e dos primeiros anos do Ensino Fundamental. Ainda que a existência de instâncias participativas para crianças de até 14 anos deva ser estimulada, a participação deste público neste colegiado é uma questão desafiadora para escolas. Assim, o fato de quase 30% das escolas municipais não contarem com a participação dos alunos exige uma análise mais cuidadosa. De modo geral os índices são positivos, indicam diminuição de escolas sem CE e ampliação da participação de todos os segmentos.

Participantes do conselho escolar por redes de ensino – Brasil – 2013-2015						
Composição	Federal		Estaduais		Municipais	
	2013	2015	2013	2015	2013	2015
Total	183	67	20176	19280	34387	34502
CE não existe	37.2%	37.3%	5.9%	2.9%	13.0%	8.9%
Prof., func., alunos e pais/responsáveis	24.0%	25.4%	77.0%	80.1%	53.0%	55.6%
Prof., funcionários e pais/responsáveis	4.4%	7.5%	10.2%	10.5%	25.6%	29.1%
Professores, alunos e pais/responsáveis	2.7%	0.0%	2.3%	3.0%	1.9%	2.2%
Professores, funcionários e alunos	16.9%	13.4%	1.1%	1.0%	0.7%	0.7%
Professores e pais/responsáveis	2.7%	1.5%	1.0%	1.3%	2.0%	2.1%
Outros	8.7%	14.9%	0.8%	0.7%	0.8%	0.9%

Fonte: MEC/Inep - Prova Brasil - elaboração Cenpec

O número de reuniões do CE no ano também teve um pequeno aumento (de 62,3% em 2013 para 66,4% em 2015). Ainda assim, há um dado positivo no que se refere à quantidade de escolas que fazem reuniões do CE três vezes ou mais no ano, principalmente se compararmos às que não se reuniram durante o ano. Resultado similar se encontra na análise por rede de ensino.



Número de vezes que o CE se reuniu no último ano por redes de ensino – Brasil 2011-2015 (%)

Número de vezes	Federal			Estaduais			Municipais		
	2011	2013	2015	2011	2013	2015	2011	2013	2015
Nenhuma vez	1.2%	2.7%	0.0%	1.1%	1.2%	1.2%	2.3%	2.8%	2.0%
Uma vez	2.4%	3.8%	1.5%	2.5%	2.9%	3.5%	6.0%	7.2%	8.5%
Duas vezes	3.6%	11.5%	1.5%	9.6%	11.3%	12.2%	17.7%	19.5%	21.4%
Três vezes ou mais	61.4%	41.5%	58.2%	78.7%	76.8%	79.9%	57.8%	54.0%	58.9%

Fonte: MEC/Inep - Prova Brasil - elaboração Cenpec

A quantidade de escolas que não reuniu o conselho durante um ano oscila, mas o número total é baixo. Além disso, as que fizeram isso três vezes ou mais representam mais de 50%, principalmente nas redes estaduais.

É positiva a existência de Conselhos de Escola em mais de 90% das escolas brasileiras. O fato de a maioria delas ter representantes de todos os segmentos e se reunir três vezes ou mais durante o ano, mostra que as comunidades escolares entenderam a importância desse órgão colegiado. Deve-se manter o esforço para universalizar essa instância na totalidade das escolas. Pode-se dizer que os conselhos estão incorporados à rotina da escola pública, porém não é possível afirmar, a partir das evidências disponíveis, que este seja efetivamente um espaço de debate, e não apenas uma esfera burocrática.

Fóruns permanentes de Educação

Uma das estratégias da Meta 19 do PNE prevê o incentivo para que estados, Distrito Federal e os municípios constituam Fóruns Permanentes de Educação, com o intuito de coordenar as conferências municipais, estaduais e distrital, bem como efetuar o acompanhamento da execução deste

PNE e dos seus planos de Educação. Contudo, levantamento realizado pela Secretaria Executiva do Fórum Nacional de Educação, no final de 2015 e início de 2016, indica que apenas um terço dos municípios constituíram seus próprios fóruns, como determina o PNE.

Percentual de Municípios com Fórum de Educação			
GO	42	246	17
MA	118	217	54,3
MT	48	139	34,5
MS	17	77	22
MG	78	853	9,1
PA	67	143	46,8
PB	106	223	47,5
PR	61	399	15,2
PE	117	185	63,2
PI	54	222	24,3
RJ	20	92	21,7
RN	162	167	97
RS	263	497	52,9
RO	13	52	25
RR	1	15	6,6
SC	173	293	59
SP	89	645	13,7
SE	66	75	88
TO	94	139	67,6
Total	1843	5560	33,1

Fonte: Cenpec

1 - Levantamento da Secretaria Executiva do Fórum Nacional de Educação, 2015/2016

2 - IBGE, Censo Demográfico, 2010

Novamente, a existência dos Fóruns de Educação por si só não dá conta de garantir o cumprimento da estratégia do PNE. Há uma fragilidade institucional desses espaços, como pudemos observar recentemente, quando o governo federal alterou a composição do Fórum Nacional de Educação (FNE) e retirou atribuições que eram de responsabilidade deste colegiado, como a supervisão e orientação da Conferência Nacional de Educação (Conae). A medida foi amplamente questionada pela comunidade educacional e foi alvo de recomendação do Ministério Público Federal, que criticou a mudança.

É preciso lembrar que o FNE foi instituído por meio de portaria, e não por força de lei. Isto torna frágil a sua manutenção, dado que sua composição e atribuições podem ser alteradas facilmente pelo executivo. O mesmo ocorre em muitos estados e municípios.

Esse cenário indica, mais uma vez, que a necessidade de ampliar os esforços para que o PNE seja efetivamente implementado e resulte na em uma maior ampliação dos espaços democráticos de discussão sobre a qualidade da Educação.

Conclusão

Os dados aqui analisados mostram que a aprovação do PNE ainda não foi suficiente para ampliar os processos e espaços de participação democrática, ainda que em alguns pontos, perceba-se certo avanço.

Todavia, é inegável que a insuficiência de indicadores quantitativos e a ausência de análises qualitativas comprometem o monitoramento da Meta 19 do PNE. Outro ponto de atenção é a manutenção da prática de indicação política para o cargo de diretores escolares. A Educação requer profissionais qualificados e comprometidos e não pode estar subjugada a interesses outros que não seja a efetivação do direito de todos e de cada estudante a um ensino de qualidade.

A superação destas lacunas passa necessariamente pela construção do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb), também previsto no plano. Em 2016, a portaria do Sinaeb revogada trazia entre suas diretrizes a construção de indicadores relacionados à gestão democrática, que abordavam dimensões como financiamento, planejamento e gestão e participação. Esta discussão precisa, portanto, ser retomada e amplamente discutida, especialmente com a comunidade educacional.

O fortalecimento das diferentes instâncias de participação, sejam fóruns, agremiações e conselhos, é algo que não pode ser negligenciado. Isto requer ações concretas do poder público, como formação, financiamento e ampla disponibilidade e abertura para um debate amplo e republicano com diferentes segmentos da sociedade.

Passos que precisam ser dados para a equidade na Educação brasileira**Caio Callegari**, coordenador de projetos do movimento Todos Pela Educação

Meta 20 - Ampliar o investimento público em Educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do Produto Interno Bruto (PIB) do País no 5º ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio.

Estratégia 20.6: No prazo de 2 (dois) anos da vigência deste PNE, será implantado o Custo Aluno-Qualidade inicial – CAQi, referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade – CAQ.

Estratégia 20.8: O CAQ será definido no prazo de 3 (três) anos e será continuamente ajustado, com base em metodologia formulada pelo Ministério da Educação - MEC, e acompanhado pelo Fórum Nacional de Educação – FNE, pelo Conselho Nacional de Educação – CNE e pelas Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e de Educação, Cultura e Esportes do Senado Federal.

Os resultados educacionais da última Prova Brasil (2015) trazem com nitidez o persistente e alarmante cenário de desigualdades na Educação Básica brasileira. Levantamento do movimento Todos Pela Educação com base em dados da avaliação mostra que, no 9º ano do Ensino Fundamental na rede pública, a taxa de aprendizado adequado em matemática é 22 vezes maior entre os alunos de nível socioeconômico muito alto em comparação com os estudantes de nível socioeconômico muito baixo - os percentuais são, respectivamente, 58,2% e 2,5%. Para reduzirmos a desigualdade nas oportunidades educacionais, é necessário avançarmos nas estratégias previstas no Plano Nacional de Educação (PNE), dentre elas, duas relacionadas à garantia financeira de padrões mínimos de qualidade da Educação: o Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi) e o Custo Aluno-Qualidade (CAQ). Esses instrumentos estão preconizados, respectivamente, nas Estratégias 20.6 e 20.8 do PNE – a primeira com prazo de cumprimento em junho de 2016 e a segunda em junho de 2017.

A relevância desses instrumentos como referências para políticas de equidade fica evidente quando constatamos que essa enorme disparidade de desempenho não é resultado somente das condições socioeconômicas das famílias. O nosso sistema educacional acaba por reforçar as desigualdades, deixando de oferecer condições mínimas de oferta do ensino para aquelas crianças e jovens que mais precisam. Por exemplo, enquanto 93,6% das escolas de Ensino Fundamental que atendem os alunos mais ricos têm biblioteca ou sala de leitura, este espaço importante para a aprendizagem está disponível em apenas 27,2% das escolas de Ensino Fundamental que atendem os alunos mais pobres, de acordo com os dados do Censo Escolar 2016 analisados pelo Todos Pela Educação para o Observatório do PNE.

A diferença também é marcante entre os estados do país. O serviço de esgotamento sanitário, outro item estabelecido como parte da infraestrutura escolar adequada pelo PNE (em sua estratégia 7.18), está presente em 96,2% dos estabelecimentos público de Ensino Médio do estado de São Paulo, enquanto nas maranhenses, essa taxa é de somente 14,1%.

A desigualdade de resultados e insumos também é refletida nos recursos à disposição das redes para investir em suas escolas. As redes de ensino paulista recebem do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) um valor por estudante 24,8% superior ao recebido pelas redes maranhenses. É importante dizer que, embora a dinâmica do Fundeb permita a existência dessa forte desigualdade interestadual, seus mecanismos (em particular a complementação da União) têm efeitos equalizadores potentes. Sem a complementação da União, o valor investido por estudante em São Paulo seria 128,1% superior ao indicador do Maranhão.

Embora o Fundeb seja uma política redutora de desigualdades educacionais, ele ainda não é capaz de garantir recursos suficientes para que as redes ofereçam condições de ensino de qualidade com equidade. É justamente essa a proposta do CAQi e do CAQ. O primeiro é o instrumento previsto para assegurar o montante financeiro – calculado por escola e por estudante – necessário para

que um estabelecimento possa oferecer insumos educacionais mínimos: infraestrutura adequada, professores com formação e remuneração adequadas à etapa de ensino, material didático e tamanho adequado das turmas, correspondendo a um padrão minimamente aceitável. O segundo seria a sua evolução, um mecanismo para viabilizar condições financeiras para um padrão educacional desejável de insumos, ancorado na realidade das nações desenvolvidas.

Ambos já deveriam estar definidos a esta altura da implementação do PNE. Contudo, não há nem um documento oficial do governo que detalhe o desenho do instrumento e os debates sobre a matéria pouco avançaram desde que o PNE foi sancionado.

O CAQi continua tendo como proposta-base o Parecer do Conselho Nacional de Educação (CNE) [CEB/CNE nº8/2010](#), que não foi homologado pelo Ministério da Educação (MEC) devido a críticas técnicas apresentadas à época: falta de um conceito nacional de qualidade e de um padrão mínimo de qualidade estabelecido; não-consideração de diferentes dimensões dos estabelecimentos escolares; falta de memória de cálculo e de referência em custos oficiais; indexação inadequada, considerando somente a evolução do Produto Interno Bruto (PIB) per capita. Tais apontamentos de inadequação e de necessidade de estudos adicionais foram reafirmados por relatório da [SASE/MEC em 2015](#), sobre os trabalhos de um grupo de especialistas formado para discutir as propostas.

Desde então, duas ações deram seguimento ao processo de regulamentação do CAQi: o CNE montou uma subcomissão para tratar desses instrumentos e, no final de 2016, o MEC publicou portaria para instituir uma Instância de Negociação, que tem como primeiro tema de pauta o CAQ/CAQi. A falta de resultados concretos e públicos desses esforços, contudo, mostra que é preciso impulsionar a atuação governamental no sentido de elaborar uma proposta suficientemente robusta e consensuada.

O tema ganhou novamente relevo diante da tramitação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 015/2015, que visa tornar o Fundeb permanente. Nas audiências da Comissão Especial que discute essa PEC, muitos especialistas têm advogado por um aprimoramento no texto legal para que se utilize o CAQi como valor mínimo do Fundeb. Essa possibilidade só torna mais premente a definição do desenho desse instrumento, corrigindo as deficiências previamente apontadas.

Há caminhos a serem trilhados nesse sentido. Em primeiro lugar, antes da definição de custo financeiro por estudante, é preciso que o MEC e o CNE construam uma matriz de Parâmetros Nacionais para a Qualidade da Oferta da Educação Básica (o que já existe no âmbito da Educação Infantil), previstos na estratégia 7.21 do PNE. Esses Parâmetros deverão ser a referência para o levantamento de custos de um padrão mínimo de insumos, o que demanda um esforço ágil de pesquisa do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para verificação dos custos reais das diferentes etapas e modalidades de ensino, nas diferentes regiões do país. Vale, nesse sentido, instituir uma estrutura interinstitucional para realização contínua de pesquisas de custo, dando conta da necessidade posterior de atualizações.

Por fim, é fundamental as diferentes instâncias do Executivo responsáveis pela Educação, em articulação com os órgãos representativos dos gestores educacionais e de participação democrática na Educação, elaborem um plano detalhado de implementação primeiro do CAQi e na sequência do CAQ. O primeiro passo é aprimorar os desenhos dos instrumentos, retificando os pontos problemáticos da proposta atual, com base em parâmetros consensuados e levantamentos oficiais de custos. Ato contínuo, é preciso definir a forma como esses instrumentos serão referências efetivas para as redes, visando garantir recursos necessários para atingirmos uma Educação de qualidade com equilíbrio financeiro dos entes federados e a assistência técnica para fortalecimento da gestão de recursos. É com esse suporte que poderemos dar, adequadamente, esses passos fundamentais e urgentes para ampliar a equidade no sistema educacional brasileiro.

Sem colaboração não avançaremos na Educação**Mozart Neves Ramos, diretor de Articulação e Inovação do Instituto Ayrton Senna**

Estratégia 20.9: Regulamentar o parágrafo único do art. 23 e o art. 211 da Constituição Federal, no prazo de 2 (dois) anos, por lei complementar, de forma a estabelecer as normas de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em matéria educacional, e a articulação do sistema nacional de Educação em regime de colaboração, com equilíbrio na repartição das responsabilidades e dos recursos e efetivo cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União no combate às desigualdades educacionais regionais, com especial atenção às regiões Norte e Nordeste.

A implantação de políticas públicas em um país federativo como o Brasil passa necessariamente por colocar em prática o chamado regime de colaboração entre os seus entes federados: União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Nesse processo, a coordenação política do governo federal exerce um papel central, como ponto de partida, para o êxito desse regime de colaboração. É preciso ter em mente a necessidade de se manter um equilíbrio entre a autonomia de cada um dos entes federados e a colaboração para a efetivação da política pública. No campo da Educação, de forte capilaridade social, esse equilíbrio é claramente ilustrado pelo artigo 211 da Constituição Federal, que estabelece que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem organizar os seus sistemas de ensino em regime de colaboração. A União, nesse contexto, desenvolve um papel importante ao produzir diretrizes e normas nacionais, ao que se soma a sua função redistributiva e supletiva.

Colocar em prática o regime de colaboração é possivelmente o maior desafio para um eventual êxito do atual Plano Nacional de Educação (PNE), além naturalmente de assegurar os recursos necessários para a exequibilidade de suas vinte metas. Por isso, não foi à toa que no corpo da Lei que rege o PNE, um artigo específico, o de número 7, foi dedicado ao regime de colaboração ao considerar que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano. Chama também a atenção o Inciso 7º deste Artigo que afirma que o fortalecimento do regime de colaboração entre os Municípios dar-se-á, inclusive, mediante a adoção de arranjos de desenvolvimento da Educação. Os Arranjos de Desenvolvimento da Educação, ou ADEs, como são conhecidos, foram matéria de estudos do Conselho Nacional de Educação (CNE) que resultaram num Parecer e Resolução, e foram, por sua vez, homologados, em 2011, pelo Ministério da Educação (MEC).

Os ADEs surgiram do reconhecimento de que a cultura do “tamanho único” entre as políticas públicas sociais, com abordagens rígidas, gestão verticalizada e sem a devida articulação entre as áreas sociais e a sociedade, não consegue resolver de forma efetiva problemas mais complexos e multifacetados, como a recuperação de comunidades vitimadas pela droga e o desempenho educacional insatisfatório.

Vale também registrar que quando o próprio MEC lançou, em 2007, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), reconheceu que “para reduzir desigualdades sociais e regionais na Educação, exige pensá-la no plano de país. O PDE pretende responder a esse desafio através de um acoplamento entre as dimensões educacional e territorial operado pelo conceito de arranjo educativo”.

Os ADEs representam assim um trabalho em rede, no qual um grupo de municípios, com proximidade geográfica e características sociais e culturais semelhantes, busca trocar experiências e solucionar conjuntamente dificuldades na área da Educação. Trata-se, portanto, de uma estratégia de gestão em rede.

A atuação em rede possibilita, por sua vez, articular o compartilhamento de experiências e encoraja o aprendizado entre colaboradores. A informação flui de modo mais livre e rico, gerando novos sentidos e novas conexões. Essa atuação não comporta relações hierárquicas entre esferas do poder político, mas está calcado na ideia da relação entre iguais mediante um modelo mais horizontal – o que, por outro lado, não é simples. Nesse caso, a comunicação exerce papel-chave na democratização das informações, na atualização do fluxo das mesmas e na eficiência da articulação entre os diferentes atores da rede.

Possivelmente, o ADE mais bem-sucedido, fundamentado nesse conceito, seja aquele da Região Noroeste de São Paulo, liderado por Votuporanga, que reúne cerca de 38 municípios, tendo iniciado em 2009, com dezessete. Santa Catarina caminha nessa direção, com o ADE da Associação dos Municípios da Região da Grande Florianópolis (Granfpolis), lançado em dezembro do ano passado, que envolve vinte municípios da região. Também recentemente foi lançado o ADE da região Norte do Rio Grande do Sul, sediado em Passo Fundo, envolvendo 20 municípios. O objetivo é identificar as potencialidades e fragilidades do aprendizado e, com isso, desenvolver estratégias de colaboração para o avanço da Educação no território.

Entretanto, os ADEs poderiam ganhar mais musculatura política caso a Secretaria de Articulação dos Sistemas de Ensino (SASE) do MEC incorporasse essa metodologia como política pública de fato, de colocar em prática o regime de colaboração entre municípios devidamente articulados com Estados e União. Até aqui a SASE tem se limitado a acompanhar, chegou inclusive a criar, no governo anterior, um Grupo de Trabalho, mas sem resultados efetivos que pudessem incrementar o atual modelo, em consonância com o que está previsto no Artigo 7, Inciso 7 do próprio PNE.

Os Arranjos de Desenvolvimento da Educação são uma oportunidade ímpar, e ao mesmo tempo desafiadora, de viabilizar o regime de colaboração, já que trabalhar em rede exige uma nova forma de pensar e de agir para melhorar os indicadores educacionais, especialmente no caso dos municípios de maior vulnerabilidade social e econômica.

Desafios para o cumprimento do PNE

Educação Integral para garantir qualidade e equidade - como estamos nesse caminho?

Itaú Social

Diante dos desafios a serem enfrentados no caminho para a qualidade e a equidade na Educação pública brasileira, a ampliação da oferta de Educação Integral é uma resposta promissora. O Plano Nacional de Educação (PNE) reforça essa agenda, explicitamente na Meta 6. Implementar políticas, no entanto, que concretizem essa maior exposição das crianças, adolescentes e jovens a situações de aprendizagem não é tarefa simples. Implica mudanças estruturais e de gestão que vão desde a infraestrutura básica para a realização das atividades até a definição de propostas pedagógicas que tragam contribuições efetivas nesse sentido, passando pela necessária formação dos profissionais envolvidos. Essas medidas exigem a mobilização de recursos, planejamento e tempo para uma implementação de qualidade – por isso, embora o PNE vigore até 2024, é fundamental que as políticas sejam colocadas em execução o quanto antes.

Assim, um dos desafios para o cumprimento da meta 6 passa pelo financiamento. Ao longo desses três anos de vigência do PNE, o processo de ampliação da cobertura da Educação Integral evidencia a forte dependência do repasse de recursos federais para a execução das atividades no âmbito dos municípios. Os dados do Censo Escolar 2016 revelaram uma queda de 46,7% nas matrículas em tempo integral no Ensino Fundamental, interrompendo um ciclo virtuoso de expansão. O resultado pode ser explicado em parte pela interrupção de repasses em 2015 do programa federal Mais Educação, fonte estratégica de recursos para muitos municípios viabilizarem sua oferta. Há locais em que a sua verba correspondia a toda a Educação integral do município. A retomada dos repasses em 2017 através do Novo Mais Educação pode reverter a queda, mas não soluciona a situação dos municípios de forma mais permanente. Para tanto, é urgente repensar o financiamento da Educação e o papel de colaboração entre os entes federados – temas abordados na Meta 20 do PNE e suas respectivas estratégias.

Já no campo do Ensino Médio observa-se uma expansão em 8,4% de 2015 para 2016, tendência reforçada pelo Programa de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, lançado pelo MEC, que viabiliza apoio às redes estaduais por 10 anos, com recursos de R\$ 2 mil por aluno/ano matriculado em escolas de tempo integral." Ainda assim, vale notar que mesmo se a meta 6 for alcançada, ela não entra no detalhe da qualidade da oferta de Educação integral. A dimensão da qualidade da Educação integral precisa ser compreendida em sua relação com outras metas, como a meta 7, que diz respeito à qualidade da Educação básica em todas etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem.

Outro desafio a ser enfrentado é a articulação de programas da área de Educação com os de outras áreas, como Cultura, Esportes, Assistência Social e Saúde. A articulação da escola com os diferentes espaços educativos, culturais, esportivos, com outros equipamentos públicos e com entidades da sociedade civil aumenta não somente as chances de ampliação da oferta, na medida em que também aproveita sinergias e otimiza diferentes recursos. Ainda, a intersectorialidade eleva o próprio potencial de qualidade das ações ofertadas. Não há dados disponíveis que monitorem o desenvolvimento geral das ações intersectoriais no país, mas elas já ocorrem em diferentes locais e sua concretização precisa ser cada vez mais priorizada. Essas parcerias nos provocam a refletir cada vez mais sobre a responsabilidade de todos com a melhora da Educação. O Plano Nacional de Educação é uma declaração desse esforço conjunto e somente com a convergência dos diversos setores de governo e com a participação das organizações da sociedade é que o cumprimento das suas metas será possível.

Sobre o PNE: um relato sobre a realidade vivida

Inês Miskalo, gerente executiva da área de Gestão de Políticas de Aprendizagem do Instituto Ayrton Senna

Uma das metas do PNE mais estratégicas para a promoção da qualificação da aprendizagem na Educação básica é a meta 5, a que trata da alfabetização, pois sem as variadas habilidades desenvolvidas nesse processo dificilmente a trajetória escolar será embalada pelo sucesso do aluno. A alfabetização eficiente é determinante para que as aprendizagens em todas as áreas do conhecimento ocorram ao longo de toda a vida, e o exercício da cidadania aconteça de fato, e não apenas de direito, nos planos pessoal e profissional.

Entende-se por alfabetização não apenas o domínio da escrita ou dos cálculos matemáticos, mas o desenvolvimento integral das crianças com habilidades compatíveis com o desafio do século 21, marcado por avanços tecnológicos e científicos cada vez mais rápidos, que requerem pessoas hábeis no convívio social, curiosas, criativas e críticas no uso das informações de todas as áreas do conhecimento.

Cumprir essa meta não é fácil, pois partimos de um ponto muito aquém do desejado, conforme resultados da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), confirmados por outros indicadores tais como a taxa de reprovação no 3º ano do Ensino Fundamental – último ano defendido pelo PNAIC e PNE para a alfabetização –, e a decorrente taxa de distorção idade-série, que salta dos 3% do 1º ano do Ensino Fundamental para 16% no 3º. Acrescente-se que essas taxas apresentam crescimento contínuo ao longo dos anos subsequentes, chegando a 30% no Ensino Médio.

Avaliações que buscam aferir a aprendizagem, mesmo que não consigam realizar essa tarefa com perfeição, reforçam a fragilidade originada nos primeiros anos que se estende por toda a trajetória escola e culminam, no Ensino Médio, em indicadores preocupantes: dados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) que mostram que apenas 3 em cada 10 alunos do Ensino Médio atingem a aprendizagem adequada em Língua Portuguesa (segundo critérios do movimento Todos Pela Educação), e o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA) evidencia como nossos alunos estão muito aquém dos jovens da mesma faixa etária em outros países. Certamente essa defasagem de aprendizagem contribui para as altas taxas de abandono nos anos finais do Ensino Fundamental e do Ensino Médio, colocando em risco o cumprimento das metas 2 e 3 do PNE, que tratam de acesso e fluxo nessas duas etapas da Educação Básica, respectivamente, e também da meta 7, que versa sobre a qualidade do Ensino.

Muito além de refletirem as dificuldades para cumprir metas, esses indicadores apontam como a falta de qualidade da Educação, desde a alfabetização, impacta na vida de milhões de crianças e jovens que se deparam com oportunidades de inclusão social e econômica mais restritas, passando a ter baixo poder de reivindicação e participação nos direitos e deveres afeitos à cidadania – o que se verifica nos baixos índices de desenvolvimento humano que temos no País.

Mas por que ainda persistem desafios com relação ao alcance de metas, se elas foram definidas justamente para que enfrentemos essas desigualdades? O Brasil continua com altas porcentagens de analfabetos, dentro e fora das escolas – jovens e adultos –, mesmo após muitos programas desenhados especialmente para combater esse problema. Ainda temos altos índices de analfabetos funcionais ou em nível rudimentar que passaram pelo nosso sistema educacional. A dificuldade está nas pessoas ou na efetivação das propostas?

Grande parte das respostas certamente pode ser encontrada na forma como essas propostas foram elaborada se implementadas, com modelos que atenderam apenas parcialmente ao modelo clássico de política pública educacional, ou seja, com referenciais de aprendizagem, materiais, formação de professores, mas sem o acompanhamento sistemático que seria responsável por diagnosticar rapidamente a qualidade do processo, em tempo hábil para a adoção de estratégias de correção da rota em busca da realização dos objetivos que se tem em vista.

Ou seja, o maior entrave para o sucesso de qualquer programa é a ausência de processos de gestão e, muitas vezes, de ferramentas gerenciais que possam abastecer os gestores educacionais com as informações necessárias para tomada das melhores e mais adequadas decisões.

É dessa forma que se torna possível identificar, por exemplo, os nós da alfabetização, as dificuldades que barram o desenvolvimento de habilidades e que podem se transformar em barreiras quase intransponíveis se não forem rapidamente corrigidas. Esse acompanhamento sistemático dos processos de ensino e aprendizagem precisa considerar que há diferenças particulares nas formas de aprender e de processar os conhecimentos. Com este reconhecimento, torna-se mais efetivo o planejamento de iniciativas que tenham como objetivo atingir as metas do PNE e, por meio delas, garantir mais qualidade à Educação das crianças e jovens.

A diversidade na aprendizagem requer a contrapartida no ensino, cujo protagonista central, mas não único, é o professor. Para poder adotar práticas diversificadas e mais adequadas a essas necessidades dos estudantes, é preciso que o professor possa ter acesso a formas de ampliar constantemente seus conhecimentos, inclusive no âmbito da neurociência, para compreender cada vez melhor os processos envolvidos na aprendizagem e as novas possibilidades de abordagem. Ensinar não pode ser uma tarefa solitária, já que depende do aprender, uma ação pessoal e coletiva, do conviver com os pares, com a coordenação pedagógica e com a direção, e do uso de espaços que possam romper as paredes da sala de aula e os muros da escola.

A alfabetização até, no máximo, o 3º ano do Ensino Fundamental, como determina o PNE, ou até os 8 anos de idade, como preconiza o Pnaic e aponta a versão atual da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), em análise no Conselho Nacional de Educação –, será realidade para todos os alunos na medida em que os educadores puderem ser ativos no planejamento pedagógico, na avaliação de suas ações e resultados, e na rapidez de suas intervenções. Conhecimentos teóricos sobre como se dá a alfabetização ou sobre os variados métodos de ensino ajudam, mas sozinhos não garantem um bom professor – aquele que transpõe teorias para a sala de aula, que se vale do conhecimento aprendido para traduzi-lo em ações gestoras e práticas pedagógicas inovadoras.

Alunos que saibam ler, escrever e calcular, ser criativos, críticos, curiosos, responsáveis e participantes requerem educadores que tenham desenvolvidas essas mesmas habilidades, ou seja, educadores com formação integral. Oportunizar a oferta e o acesso a esta formação para todos os educadores – os já em serviço e aqueles ainda em formação inicial – se apresenta como uma das alternativas mais substanciais para superar os entraves na implementação de medidas que possibilitem ao país alcançar os objetivos definidos de forma colaborativa por todos os setores envolvidos com a Educação.

Expediente

Coordenação e Edição:

Todos Pela Educação

Colaboração:

Associação Nova Escola, Cedac, Cenpec, Fundação Itaú Social, Fundação Lemann, Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, Fundação Santillana, Instituto Avisa Lá, Instituto Ayrton Senna, Instituto Natu-ra/Conviva, Instituto Paulo Montenegro/Conhecimento Social e Ação Educativa, Instituto Rodrigo Mendes, Patri Políticas Públicas

Parceiros do OPNE:

Associação de Jornalistas de Educação - Jeduca
Associação Nova Escola
Capes
Cedac
Cenpec
Fundação Itaú Social
Fundação Lemann
Fundação Maria Cecília Souto Vidigal
Fundação Roberto Marinho/Canal Futura
Fundação Santillana
Fundação Telefônica Vivo
Fundação Victor Civita
Instituto Avisa Lá

Instituto Ayrton Senna
Instituto Natura
Instituto Paulo Montenegro
Instituto Rodrigo Mendes
Instituto Unibanco
Ipea
Mais Diferenças
SBPC
Todos Pela Educação
UNESCO
Unicef