



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

# DIÁRIO DO SENADO FEDERAL

ANO LXXI SUP. "A" AO Nº 207 QUINTA-FEIRA, 15 DE DEZEMBRO DE 2016

SECRETARIA-GERAL DA MESA

2ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA 55ª LEGISLATURA

**RELATÓRIOS NºS 17 E 18/2016,  
DA COMISSÃO SENADO DO FUTURO**

BRASÍLIA - DF



## COMPOSIÇÃO DA MESA DO SENADO FEDERAL

### **Senador Renan Calheiros (PMDB-AL)**

Presidente

### **Senador Jorge Viana (PT-AC)**

1º Vice-Presidente

### **Senador Romero Jucá (PMDB-RR)**

2º Vice-Presidente

### **Senador Vicentinho Alves (PR-TO)**

1º Secretário

### **Senador Zeze Perrella (PTB-MG)**

2º Secretário

### **Senador Gladson Cameli (PP-AC)**

3º Secretário

### **Senadora Angela Portela (PT-RR)**

4ª Secretária

---

#### SUPLENTES DE SECRETÁRIO

1º - Senador Sérgio Petecão (PSD-AC)

2º - Senador João Alberto Souza (PMDB-MA)

3º - Senador Elmano Férrer (PTB-PI)

4º - Vago

**Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho**  
Secretário-Geral da Mesa do Senado Federal

**Rogério de Castro Pastori**  
Diretor da Secretaria de Atas e Diários

**Roberta Lys de Moura Rochaël**  
Coordenadora de Elaboração de Diários

**Deraldo Ruas Guimarães**  
Coordenador de Registros e Textos Legislativos de Plenários

**Ilana Trombka**  
Diretora-Geral do Senado Federal

**Florian Augusto Coutinho Madruga**  
Diretor da Secretaria de Editoração e Publicações

**Hélio Lopes de Azevedo**  
Coordenador Industrial

**Quésia de Farias Cunha**  
Diretora da Secretaria de Registro e Redação Parlamentar



**RELATÓRIO Nº 17, de 2016****DA COMISSÃO SENADO DO  
FUTURO**

**DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
QUANTO À POLÍTICA NACIONAL E  
ATIVIDADES DE COOPERAÇÃO  
INTERNACIONAL PARA CUMPRIMENTO DOS  
OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO  
SUSTENTÁVEL, SOBRETUDO PARA  
ASSEGURAR ALIMENTAÇÃO SUSTENTÁVEL  
PARA TODOS, COM SEGURANÇA  
ALIMENTAR E MELHORIA NA NUTRIÇÃO.**





**SENADO FEDERAL**

## **RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO**

# **Políticas Nacionais e Atividades de Cooperação Internacional para cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, sobretudo para assegurar Alimentação Sustentável para todos, com Segurança Alimentar e melhoria da Nutrição**

*Da Comissão Senado do Futuro, em atendimento ao que dispõe a Resolução do Senado Federal nº 44, de 2013.*

**Presidente: Senador WELLINGTON FAGUNDES**  
**Relator: Senador CIDINHO SANTOS**

Brasília  
14 de dezembro de 2016

ev-h2016-10483



## PREFÁCIO

O Senado Federal editou a Resolução nº 44, de 2013, a fim de prever, anualmente, a avaliação de políticas públicas no âmbito de suas comissões permanentes. Tal procedimento demonstra-se importante para mensurar a efetividade dessas políticas, possibilitando o debate, junto à sociedade, sobre as medidas necessárias para o aprimoramento da gestão pública brasileira.

A dinâmica de avaliação em tela contribui para aumentar a efetividade da competência do Congresso Nacional inscrita no inciso X do art. 49 da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), segundo o qual compete exclusivamente ao Parlamento pátrio realizar a fiscalização e o controle, diretamente ou por qualquer de suas Casas, dos atos do Poder Executivo, incluídos os da Administração Indireta. Ademais, demonstra-se oportuna para a própria dinâmica do processo legislativo, porquanto possibilita a adaptação do conteúdo das proposições em tramitação às necessidades e demandas oriundas do cotidiano social.

Em 2015, a Comissão Senado do Futuro (CSF) selecionou a temática “O Futuro das Cidades: desafios para a urbanização sustentável e eficiente” como norteadora de políticas públicas para ser avaliada.

No exercício de 2016, tivemos a honra de ser indicados para apresentar relatório de avaliação das *Políticas Nacionais e Atividades de Cooperação Internacional para cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, sobretudo para assegurar Alimentação Sustentável para todos, com Segurança Alimentar e melhoria da Nutrição*. A proposta do presente trabalho, portanto, é estimular debate e reflexões sobre as medidas necessárias à promoção da segurança alimentar e nutricional, haja vista os desafios constatados na dinâmica da sociedade contemporânea.

Senador CIDINHO SANTOS  
Relator



## SUMÁRIO

<b>1. APRESENTAÇÃO .....</b>	<b>3</b>
<b>2. METODOLOGIA.....</b>	<b>7</b>
<b>3. ANÁLISE HISTÓRICA RECENTE .....</b>	<b>9</b>
3.1 A redemocratização da década de 1980 e as consequências nas atuais políticas de Segurança Alimentar e Nutricional .....	9
3.2 A estabilização macroeconômica e suas consequências para as políticas de SAN .....	15
<b>4. MARCOS INSTITUCIONAIS E POLÍTICAS DE SAN NO BRASIL .....</b>	<b>21</b>
4.1. O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e os primeiros programas de transferência de renda modernos do Brasil.....	21
4.2. A unificação das transferências de renda no Bolsa Família e suas consequências na SAN.....	23
4.3. A restauração do Consea e os avanços na legislação de SAN.....	29
4.4. O Programa de Aquisição de Alimentos, as políticas de acesso à água e os equipamentos públicos de alimentação e nutrição .....	34
<b>5. ATIVIDADES DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL DE PROMOÇÃO DA SAN.....</b>	<b>41</b>
5.1 O contexto de aumento progressivo da população mundial .....	41
5.2 O exemplo do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) na África como estratégia de cooperação internacional de promoção da SAN .....	44
<b>6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>47</b>
<b>7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>49</b>



## 1. APRESENTAÇÃO

A Cúpula das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável, realizada de 25 a 27 de setembro de 2015, possibilitou a adoção dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Sucessores dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), os ODS devem representar parâmetros para a implementação das políticas nacionais e das atividades de cooperação internacional até 2030.

O Brasil teve participação decisiva na implementação dos ODM. O capital político acumulado – ao sediar a primeira Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio 92), bem como a Conferência Rio +20, em 2012 – e a vanguarda na execução de políticas inovadoras de desenvolvimento social e combate à fome conferem ao País legitimidade para apresentar participação protagonista, também, na promoção dos ODS ao longo dos próximos anos.

A diplomacia brasileira participou de todas as sessões da negociação intergovernamental dos ODS, realizada entre a Rio+20 e a Cúpula da ONU. Ao final desse processo, chegou-se a um acordo<sup>1</sup> que contempla 17 objetivos (e 169 metas), entre os quais o objetivo de *acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável*.

Nesse contexto, a Comissão Senado do Futuro propõe-se, com base na Resolução nº 44, de 2013, a avaliar as políticas nacionais e as atividades de cooperação internacional para cumprimento dos ODS, sobretudo para

---

<sup>1</sup> Consolidado no documento “Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, disponível em: [http://www.pnud.org.br/Docs/Agenda2030completo\\_PtBR.pdf](http://www.pnud.org.br/Docs/Agenda2030completo_PtBR.pdf)



assegurar Alimentação Sustentável para todos, com Segurança Alimentar e melhoria da Nutrição. Tais atividades relacionam-se com o objetivo ora mencionado, o qual apresenta as seguintes metas:

- até 2030, acabar com a fome e garantir o acesso de todas as pessoas, em particular os pobres e pessoas em situações vulneráveis, incluindo crianças, a alimentos seguros, nutritivos e suficientes durante todo o ano;
- até 2030, acabar com todas as formas de desnutrição, inclusive pelo alcance, até 2025, das metas acordadas internacionalmente sobre desnutrição crônica e desnutrição em crianças menores de cinco anos de idade, e atender às necessidades nutricionais de meninas adolescentes, mulheres grávidas e lactantes e pessoas idosas;
- até 2030, dobrar a produtividade agrícola e a renda dos pequenos produtores de alimentos, particularmente de mulheres, povos indígenas, agricultores familiares, pastores e pescadores, inclusive por meio de acesso seguro e igual à terra, e a outros recursos produtivos e insumos, conhecimento, serviços financeiros, mercados e oportunidades de agregação de valor e de emprego não agrícola;
- até 2030, garantir sistemas sustentáveis de produção de alimentos e implementar práticas agrícolas resilientes, que aumentem a produtividade e a produção, que ajudem a manter os ecossistemas, que fortaleçam a capacidade de



adaptação às mudanças do clima, às condições meteorológicas extremas, secas, inundações e outros desastres, e que melhorem progressivamente a qualidade da terra e do solo;

- até 2020, manter a diversidade genética de sementes, plantas cultivadas, animais de criação e domesticados e suas respectivas espécies selvagens, inclusive por meio de bancos de sementes e plantas diversificados e adequadamente geridos em nível nacional, regional e internacional, e garantir o acesso e a repartição justa e equitativa dos benefícios decorrentes da utilização dos recursos genéticos e conhecimentos tradicionais associados, conforme acordado internacionalmente;
- aumentar o investimento, inclusive por meio do reforço da cooperação internacional, em infraestrutura rural, pesquisa e serviços de extensão agrícolas, desenvolvimento de tecnologia, e os bancos de genes de plantas e animais, de maneira a aumentar a capacidade de produção agrícola nos países em desenvolvimento, em particular nos países de menor desenvolvimento relativo;
- corrigir e prevenir as restrições ao comércio e distorções nos mercados agrícolas mundiais, inclusive por meio da eliminação paralela de todas as formas de subsídios à exportação e todas as medidas de exportação com efeito equivalente, de acordo com o mandato da Rodada de Desenvolvimento de Doha;



- adotar medidas para garantir o funcionamento adequado dos mercados de *commodities* de alimentos e seus derivados, e facilitar o acesso oportuno à informação de mercado, inclusive sobre as reservas de alimentos, a fim de ajudar a limitar a volatilidade extrema dos preços dos alimentos.

ev-h2016-10483



## 2. METODOLOGIA

Cumprir registrar que o presente trabalho foi organizado com base no “Referencial para Avaliação de Políticas Públicas no Senado Federal”, elaborado por grupo de trabalho no âmbito da Consultoria Legislativa e da Consultoria de Orçamentos do Senado Federal<sup>2</sup>. De acordo com esse documento, a metodologia de análise pode priorizar três etapas fundamentais da política considerada:

- 1) a estrutura (diz respeito aos recursos materiais e humanos adequados à consecução dos objetivos da política);
- 2) o processo (abrange o conjunto de regras e procedimentos que norteiam a execução da política); e
- 3) o resultado (corresponde à repercussão das ações da política na realidade social).

O trabalho teve o intuito de contemplar a análise das etapas ora citadas que se relacionam com as políticas nacionais e atividades de cooperação internacional para assegurar Alimentação Sustentável para todos, com Segurança Alimentar e melhoria da Nutrição. Nesse contexto, priorizou o parâmetro da efetividade dessas políticas, de modo a mensurar os reais impactos das políticas implementadas na dinâmica social.

A partir dessa definição, as informações utilizadas no presente relatório foram obtidas por meio da revisão bibliográfica relacionada às estratégias de promoção da Segurança Alimentar e Nutricional no País,

---

<sup>2</sup> Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/referencial-para-avaliacao-de-politicas-publicas-no-senado-federal-2015/RefPPub-2015>. Acesso em 5/9/2016.



considerando, outrossim, medidas de cooperação internacional de combate à fome e o desenvolvimento agrícola sustentável.

*ev-h2016-10483*



### 3. ANÁLISE HISTÓRICA RECENTE

#### 3.1 A redemocratização da década de 1980 e as consequências nas atuais políticas de Segurança Alimentar e Nutricional

A transição institucional no Brasil de meados da década de 1980 proporcionou importantes consequências para as estratégias nacionais de combate à fome. A abertura “lenta, gradual e segura” do presidente Ernesto Geisel, iniciada no decênio anterior, possibilitou a restituição de direitos civis e políticos à sociedade brasileira, os quais foram ampliados pelo presidente Figueiredo.

No plano financeiro, o país assistia ao esgotamento do modelo de crescimento acelerado do “Milagre Econômico brasileiro”. O endividamento nacional, intensificado com a crise do petróleo oriunda da instabilidade geopolítica no Oriente Médio, e o descontrole do processo inflacionário, ocasionado por políticas monetária e fiscal expansionistas que impulsionaram os primeiros anos do referido “milagre”, apresentaram consequências negativas no poder de compra da população e, portanto, na capacidade de as famílias hipossuficientes adquirirem gêneros alimentícios básicos. A **Tabela 1** e o **Gráfico 1** demonstram a tendência de declínio do salário mínimo real desde o início do Regime Militar até os primeiros anos após a redemocratização de 1985.

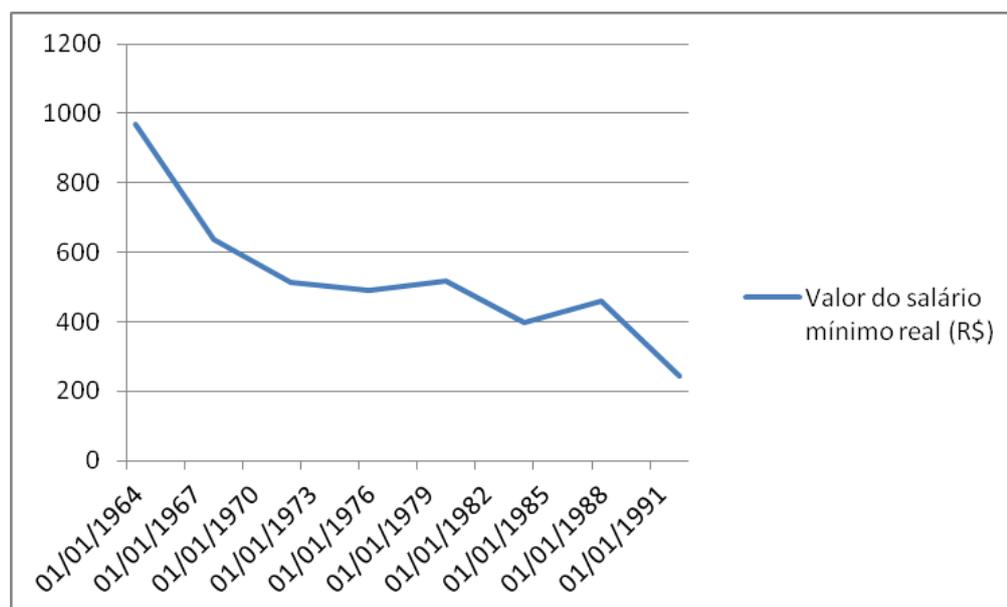


**Tabela 1 – Tendência de declínio do salário mínimo real (1964 a 1992)**

Ano	Valor do salário mínimo real (R\$)
1964	970,15
1968	638,09
1972	512,06
1976	492,23
1980	516,97
1984	396,39
1988	457,90
1992	243,32

Fonte: <http://www.ipeadata.gov.br/>.

Série em reais (R\$) constantes de abril de 2014, elaborada pelo Ipea, deflacionando-se o salário mínimo nominal pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) do IBGE a partir de março de 1979. Para períodos anteriores, os deflatores utilizados foram o IGPC-Mtb (jan/1948-mar/1979), o IPC-RJ/FGV (jan/1944-jan/1948) e o IPC-SP/Fipe (jul/1940-jan/1944).

**Gráfico 1 – Valor do salário mínimo real de 1964 a 1992 (em R\$)**

Fonte: <http://www.ipeadata.gov.br/>.

Os desequilíbrios macroeconômicos do Brasil também puderam ser constatados no nível do desemprego no mercado interno, o qual oscilou na década de 1980 com tendência de alta a partir do decênio seguinte. Os dados

ev-h2016-10483



dispostos na **Tabela 2** e no **Gráfico 2**, referentes à região metropolitana da cidade de São Paulo, demonstram a evolução do desemprego nessa área entre os anos de 1984 e 1993.

**Tabela 2 – Tendência de aumento do desemprego no mercado de trabalho na Região Metropolitana de São Paulo (1984 a 1993)**

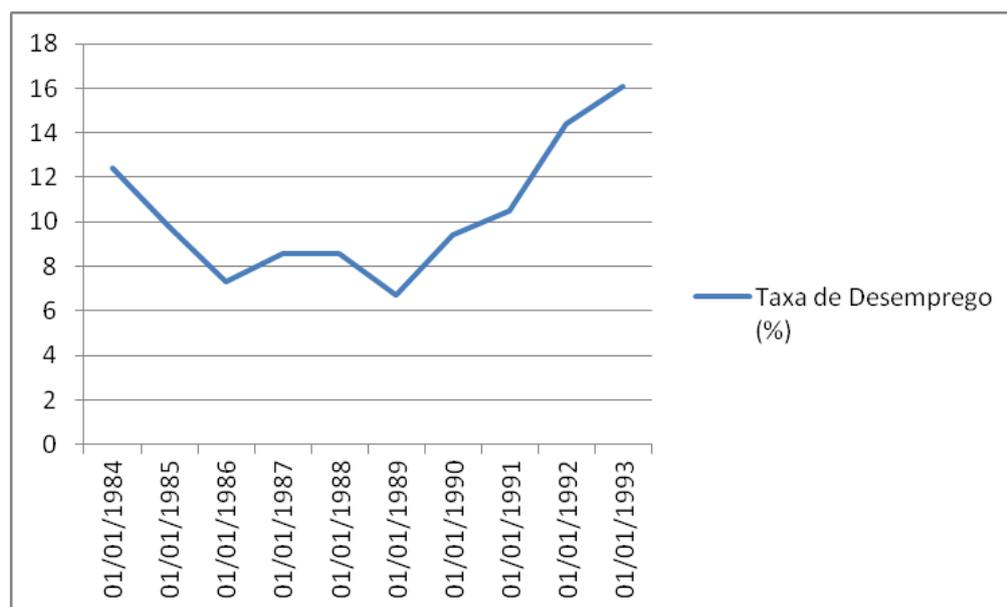
Ano	Taxa de desemprego (%)
1984	12,4
1985	9,8
1986	7,3
1987	8,6
1988	8,6
1989	6,7
1990	9,4
1991	10,5
1992	14,4
1993	16,1

Fonte: <http://www.ipeadata.gov.br/>.

Taxas de desemprego, por tipo – Região Metropolitana de São Paulo, município de São Paulo e demais municípios da Região Metropolitana de São Paulo. In: <http://www.seade.gov.br>. Obs.: Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). Compreende desemprego oculto (trabalho precário e desemprego por desalento) e desemprego aberto.



**Gráfico 2 – Tendência de aumento do desemprego no mercado de trabalho na Região Metropolitana de São Paulo (1984 a 1993)**



Fonte: <http://www.ipeadata.gov.br/>.

Os dados mencionados, referentes ao nível de desemprego e ao salário mínimo real na economia brasileira no período de transição do Regime Militar para o Democrático, sugerem que a desigualdade aumentou consideravelmente entre os cidadãos do País. De fato, essa hipótese se confirma quando constatado que o índice de Gini<sup>3</sup> nacional oscilou positivamente ao longo desses anos, de 0,589 em 1984 para 0,604 em 1993, demonstrando o declínio das oportunidades de inclusão produtiva e renda dos segmentos sociais menos favorecidos. Os índices de pobreza e de extrema pobreza também permaneceram altos e constantes nesse período, somando, aproximadamente, 42% da população total, o que reforça a tese de que a questão social permanecia

<sup>3</sup> O índice de Gini mede o grau de desigualdade na distribuição da renda domiciliar *per capita* entre os indivíduos. Seu valor pode variar teoricamente desde 0, quando não há desigualdade (as rendas de todos os indivíduos têm o mesmo valor), até 1, quando a desigualdade é máxima (apenas um indivíduo detém toda a renda da sociedade e a renda de todos os outros indivíduos é nula). Série calculada a partir das respostas à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad/IBGE).



sendo um desafio para o Poder Público brasileiro, não obstante as transformações políticas ora citadas.

A Constituição Federal de 1988 representou importante marco institucional para a superação dos desafios sociais do Brasil. O artigo 6º da Carta Magna refere-se, de modo amplo, aos direitos sociais relacionados à saúde, à educação, à alimentação e à assistência aos desamparados, dentre outros. Esses direitos diferenciam-se dos direitos individuais, por exemplo, por requererem ações positivas do Estado, com vistas a viabilizar melhores condições de vida a cidadãos hipossuficientes, equalizando situações sociais de desigualdade.

Destaca-se que o processo constituinte iniciado em 1986 foi momento de grande pluralidade de propostas no Congresso Nacional, com a participação de representantes de vários segmentos sociais, como sindicatos, grupos religiosos, organizações do campo e das cidades, profissionais liberais, dentre outros. Constatou-se, ademais, a participação de minorias antes excluídas do processo de formulação de políticas públicas, como comunidades quilombolas, indígenas e portadores de deficiência física. A promulgação da CF de 1988 também representou marco de maior participação popular para os anos subsequentes, haja vista a existência de diversos dispositivos que preveem a realização de referendos, plebiscitos e audiências públicas com representantes do Estado e da sociedade.

A nova ordem constitucional brasileira orientou-se para assegurar ao cidadão os recursos mínimos fundamentais para a sua existência digna, com adequadas condições de trabalho, lazer e acesso a serviços públicos. Pode-se dizer que essa Constituição estabeleceu os parâmetros para a construção de um



estado de bem-estar social para os brasileiros, baseando-se nos exemplos constatados em países desenvolvidos no pós-Segunda Guerra Mundial.

Vale ressaltar outras iniciativas fundamentais para a compreensão das origens da atual política de segurança alimentar e nutricional de abrangência nacional. Com efeito, a elaboração, pelo Ministério da Agricultura em 1985, do documento *Segurança Alimentar – proposta de uma política de combate à fome*, e a realização, no ano seguinte, da I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição (CNAN), foram precedentes para a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). Na sociedade civil organizada, iniciativas como a Ação da Cidadania, proposta por Herbert José de Souza, o Betinho, promoviam a conscientização nacional sobre os malefícios da fome para o País.

Formalizado pelo Decreto nº 807, de 22 de abril de 1993, o Consea é composto por integrantes do Poder Público (1/3 do total) e da sociedade civil organizada (2/3 do total). De acordo com o artigo 2º desse decreto, cabe ao Consea propor e opinar sobre:

I – ações voltadas para o combate à fome e o atingimento de condições plenas de segurança alimentar no Brasil, no âmbito do setor governamental e não-governamental;

II – medidas capazes de incentivar a parceria e integração entre os órgãos públicos e privados, nacionais e internacionais, visando a garantir a mobilização e a racionalização do uso dos recursos, bem como a complementariedade das ações desenvolvidas;

III – campanhas de conscientização da opinião pública para o combate à fome e à miséria, com vistas à conjugação de esforços do governo e da sociedade;

IV – iniciativas de estímulo e apoio à criação de comitês estaduais e municipais de combate à fome e à miséria, bem como para a unificação e articulação de ações governamentais conjuntas entre órgãos e pessoas da Administração Pública Federal direta e indireta e de entidades representativas da sociedade civil, no âmbito das matérias arroladas nos incisos anteriores.



A década de 1990 também representou oportunidade para avanços nas ações de combate à fome e à desnutrição, como a proposição, pela CNAN, de um sistema nacional de segurança alimentar e nutricional, com a atuação articulada nos três níveis de governo, ideia que ganharia importância na gestão pública a partir da década de 2000. A emergência da agricultura familiar como categoria sociopolítica e a aprovação da Política Nacional de Alimentação e Nutrição também foram conquistas para as políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no último decênio do século XX.

### **3.2 A estabilização macroeconômica e suas consequências para as políticas de SAN**

A década de 1990 representou, para o Brasil, momento de superação de seus desafios macroeconômicos mais significativos. O aumento generalizado dos preços correntes não apenas prejudicava o planejamento orçamentário do Governo Federal, mas comprometia o consumo agregado das famílias brasileiras, sobretudo daquelas pobres e extremamente pobres. Com o poder de compra da moeda relativamente menor, a renda familiar mensal muitas vezes não era suficiente para adquirir bens de consumo primários, muitos dos quais relacionados ao setor alimentício.

O Plano Real possibilitou a estabilização dos preços no mercado nacional, ao conjugar, inicialmente, medidas como âncora cambial, aumento da taxa de juros e superávit primário. Embora esse modelo tenha sido adaptado ao longo dos anos, com a flexibilização da política cambial, de rígida para flutuante com intervenções (procedimento conhecido como “flutuação suja”), seus efeitos foram positivos para a segurança alimentar e nutricional brasileira, pois, inicialmente, arrefeceu a tendência de queda do salário mínimo real e aumentou progressivamente o poder de compra das famílias vulneráveis



empregadas, possibilitando-lhes maior acesso a gêneros alimentícios básicos, antes indisponíveis a esse segmento social. A **Tabela 3** e o **Gráfico 3** demonstram a tendência de estabilização e de aumento do salário mínimo real do Brasil entre 1994 e 2003:

**Tabela 3 – Tendência de aumento do salário mínimo real (1994 a 2003)**

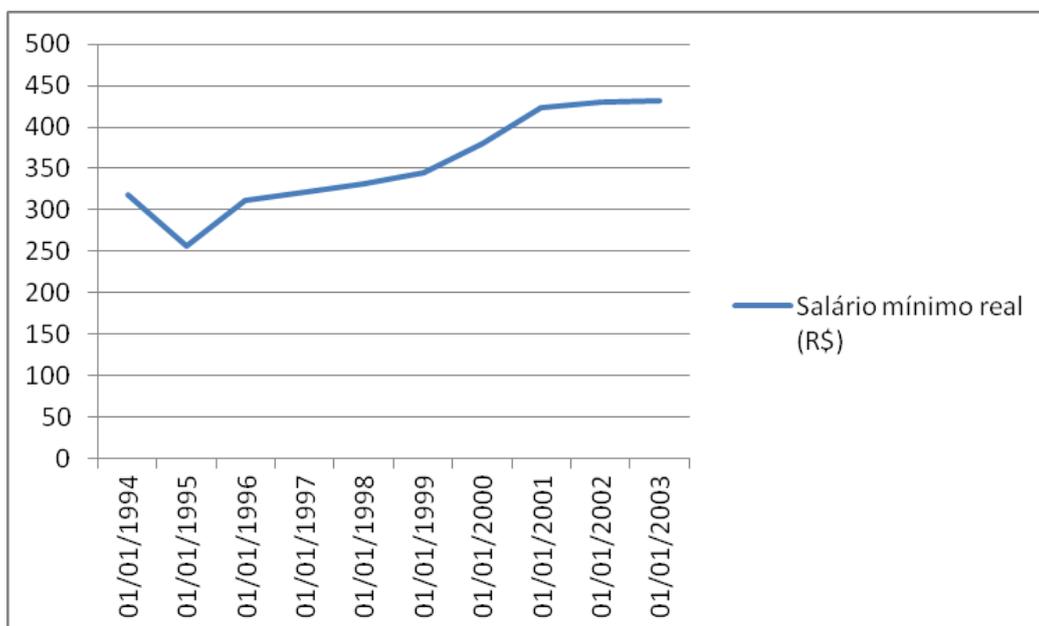
Ano	Salário mínimo real (em R\$)
1994	317,94
1995	257,16
1996	310,75
1997	321,65
1998	330,98
1999	345,18
2000	380,24
2001	423,34
2002	429,37
2003	431,66

Fonte: <http://www.ipeadata.gov.br/>.

Série em reais (R\$) constantes de abril de 2014, elaborada pelo Ipea, deflacionando-se o salário mínimo nominal pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) do IBGE.

Dados referentes ao mês de abril de cada ano.



**Gráfico 3 – Tendência de aumento do salário mínimo real (1994 a 2003)**

Fonte: <http://www.ipeadata.gov.br/>

Conquistado o objetivo da estabilização macroeconômica, o Governo Federal dedicou-se, ao final da década de 1990, a reduzir os índices de desemprego no mercado de trabalho formal e a ampliar a garantia dos direitos sociais previstos na Carta Magna de 1988. A própria concepção das responsabilidades do Poder Público foi revista nesse momento. De acordo com o professor Amado Luiz Cervo (CERVO, 2008), realiza-se a transição do Estado normal, orientado pelos preceitos de liberalismo econômico estabelecidos no Consenso de Washington, para o Estado logístico, cuja administração gerencial seria o vetor de planejamento estratégico para a execução de políticas públicas. Diferentemente do Estado desenvolvimentista, centralizado e burocratizado, o logístico tem a prerrogativa de, junto com a iniciativa privada, aumentar a eficiência, efetividade e eficácia da gestão pública, de modo a potencializar os benefícios sociais e minimizar distorções



indesejáveis de mercado, como o peso morto oriundo de estruturas de monopólios ou de oligopólios sem regulação.

Se o desafio da inflação havia sido superado nesse período, o do desemprego permaneceu latente no mercado brasileiro. Esse pode ser o contraponto da evolução dos benefícios macroeconômicos na SAN entre 1994 e 2003, já que, não obstante o aumento do salário mínimo real ora demonstrado, muitos cidadãos, sobretudo os menos qualificados, permaneciam à margem das oportunidades de inclusão produtiva no país. A **Tabela 4** e o **Gráfico 4** demonstram o aumento do desemprego na Região Metropolitana de São Paulo entre o início do Plano Real até 2003, tendência já observada ao final da década de 1980, o que apenas seria revertido no período a partir de 2003.

**Tabela 4 – Aumento do desemprego no mercado de trabalho na Região Metropolitana de São Paulo (1994 a 2003)**

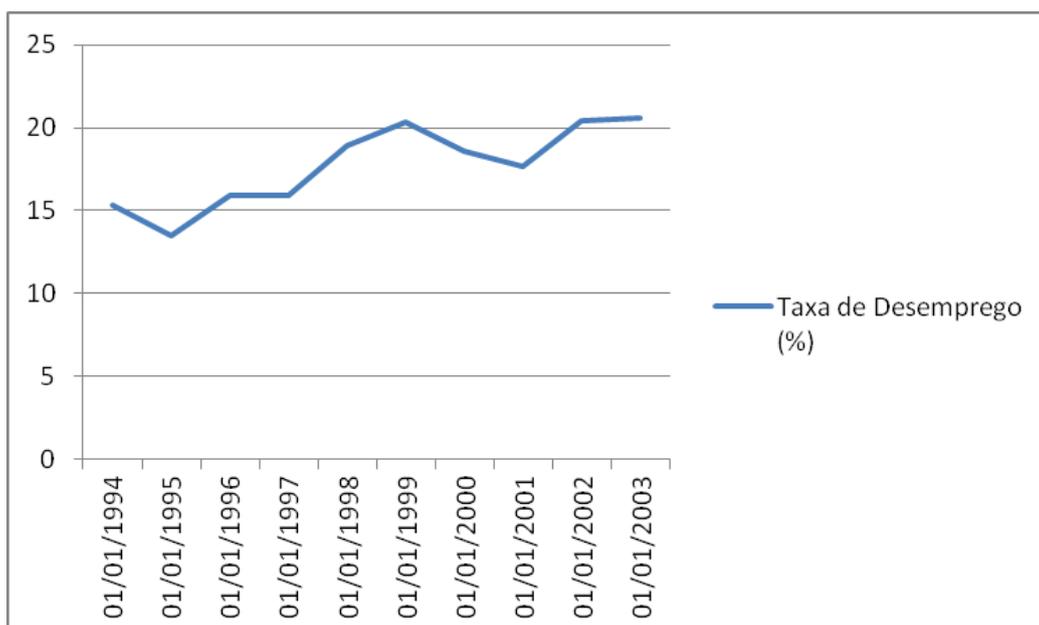
Ano	Taxa de Desemprego (%)
1994	15,3
1995	13,5
1996	15,9
1997	15,9
1998	18,9
1999	20,3
2000	18,6
2001	17,7
2002	20,4
2003	20,6

Fonte: <http://www.ipeadata.gov.br/>.

Taxas de desemprego, por tipo – Região Metropolitana de São Paulo, município de São Paulo e demais municípios da Região Metropolitana de São Paulo. In: <http://www.seade.gov.br>. Obs.: Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). Compreende desemprego oculto (trabalho precário e desemprego por desalento) e desemprego aberto. Dados referentes ao mês de abril de cada ano.



**Gráfico 4 – Aumento do desemprego no mercado de trabalho na Região Metropolitana de São Paulo (1994 a 2003)**



Fonte: <http://www.ipeadata.gov.br/>

A análise do nível do emprego no Brasil entre 1994 e 2003 torna-se ainda mais complexa quando percebida a proporção de trabalhadores informais na economia, a qual abrange a maior parte da população brasileira hipossuficiente. De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o nível de informalidade, considerando a quantidade de empregados sem carteira e trabalhadores por conta própria, manteve-se próximo dos 58% do mercado laboral brasileiro nesse período. O alto índice de informalidade entre os trabalhadores também pode ser considerado contraponto dos efeitos da estabilização macroeconômica na SAN brasileira, já que é alta a rotatividade entre a situação de emprego informal e a de desemprego, resultado das poucas garantias legais e das características pró-cíclicas desse tipo de trabalho.

ev-h2016-10483



A tese de que houve avanços econômicos modestos na promoção da SAN brasileira entre 1994 e 2003 é corroborada se analisado o percentual de famílias que viviam abaixo da linha da pobreza nesse período, ou seja, que não tinham recursos para adquirirem o mínimo de calorias necessárias para suprirem adequadamente suas necessidades físicas diárias, conforme recomendações da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) e da Organização Mundial de Saúde (OMS). De acordo com o Ipea<sup>4</sup>, a taxa de extrema pobreza entre os anos mencionados permaneceu próxima dos 15% da população nacional; a de pobreza, próxima dos 35% da população.

Os dados supramencionados demonstram que, não obstante seus benefícios para a renda e para os inseridos no mercado de trabalho formal, a estabilização macroeconômica da década de 1990 não foi suficiente para universalizar a segurança alimentar e nutricional no Brasil. Se, por um lado, houve acréscimo progressivo no salário mínimo real, por outro lado aumentaram-se o desemprego e a informalidade entre os trabalhadores com baixa escolaridade. Seria necessária a implementação de outras políticas públicas para que se desarticulasse o ciclo intergeracional da fome e da desnutrição entre os brasileiros pobres e extremamente pobres.

---

<sup>4</sup> Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/>.



#### **4. MARCOS INSTITUCIONAIS E POLÍTICAS DE SAN NO BRASIL**

##### **4.1. O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e os primeiros programas de transferência de renda modernos do Brasil**

Com o Estado logístico brasileiro em formação, mudou-se o modo de implantação de programas sociais no País. A concepção da transferência de renda direta a famílias hipossuficientes, antes entendida por muitos acadêmicos e gestores como clientelismo eleitoral, passou a ser promovida como política pública imprescindível para a superação dos motivos estruturais da extrema pobreza e da insegurança alimentar no Brasil.

A fim de proporcionar controle adequado dos dados da população pobre brasileira, o Governo Federal criou, por meio do Decreto nº 3.877, de 2001, o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico). Com base nas informações desse cadastro, seriam implementados programas públicos direcionados à superação da miséria e da fome no Brasil, reconhecidas como um dos entraves à promoção do pleno desenvolvimento do País.

A partir desse momento, formularam-se quatro programas de transferência de renda no âmbito nacional: um direcionado a estimular as famílias a manterem suas crianças matriculadas na rede pública de ensino (Bolsa Escola) e três com o objetivo de promover a segurança alimentar e nutricional dessas famílias (Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás). Considerados os objetivos deste estudo, serão resumidas, a seguir, as características desses três últimos programas.

Instituído pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002, o Auxílio Gás concedia benefício financeiro de R\$ 15 bimestralmente a famílias



pobres e extremamente pobres (com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa), a fim de facilitar-lhes a compra de gás de cozinha. A gestão do programa estava sob responsabilidade do Ministério das Minas e Energia, e seus recursos eram obtidos da arrecadação da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide).

O Bolsa Alimentação, também conhecido como Programa Nacional de Renda Mínima, vinculado ao Ministério da Saúde, foi estabelecido pela Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001. Tinha por objetivo promover condições de saúde e nutrição de gestantes, nutrizes e crianças de seis meses a seis anos e onze meses de idade, por meio da concessão de até R\$ 45 mensais às famílias desse público-alvo.

A Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, estabeleceu o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (Cartão Alimentação), o qual estava vinculado às ações dirigidas ao combate à fome e à promoção da SAN. Essa lei considerava segurança alimentar e nutricional a garantia da pessoa humana ao acesso alimentar diário, em quantidade suficiente e com a qualidade necessária. O Cartão Alimentação teve sua gestão vinculada ao Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), posteriormente transformado no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Não obstante a importância dos aludidos programas, destaca-se que suas implementações eram pouco articuladas, havendo sobreposição de benefícios para as mesmas famílias, por um lado, e muitas famílias hipossuficientes sem receberem quaisquer desses benefícios, por outro lado. A efetividade dessas políticas, portanto, era baixa, já que não foram capazes de diminuir significativamente a insegurança alimentar e nutricional no Brasil,

*ev-h2016-10483*



embora representem marco para o planejamento e a execução de medidas mais efetivas ao longo da primeira década do século XXI.

#### **4.2. A unificação das transferências de renda no Bolsa Família e suas consequências na SAN**

Com o objetivo de aprimorar as estratégias de superação da fome e da pobreza, o Governo Federal adotou algumas medidas importantes a partir de 2003. A primeira delas diz respeito à criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em substituição ao Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome. Nesse contexto, reforçou-se a concepção da multidimensionalidade da pobreza, a qual não se restringe, historicamente, a situação de fome ou desemprego, mas abrange a estrutura familiar, a disponibilidade de saneamento básico, o acesso a serviços de educação e saúde, dentre outras variáveis.

Com base nos conceitos ora mencionados, ampliou-se o alcance das políticas de combate à fome no Brasil. Entendida como um dos indicadores de vulnerabilidade social, a fome e a desnutrição passaram a ser enfrentadas em conjunto com outros desafios, como o desemprego, o emprego informal, o analfabetismo, os desequilíbrios psicológicos proporcionados por abusos familiares e o baixo poder de compra. Por esse motivo, estabeleceu-se, no MDS, a gestão articulada de políticas de assistência social, inclusão produtiva, transferência de renda e segurança alimentar, com constante oferta de serviços públicos de saúde e educação, de modo a romper com o ciclo intergeracional de reprodução da pobreza.

A gestão articulada das políticas de segurança alimentar e nutricional ganhou importância com a recriação do Consea no momento de inauguração da



estratégia Fome Zero em 2003. Essa estratégia foi elaborada com base na constatação de que o Brasil tinha, naquela época, 44 milhões de brasileiros, aproximadamente 28% da população, vulneráveis à fome (TAKAGI, 2010). Ganhou importância a ideia de que os desafios da segurança alimentar e nutricional estavam muito mais relacionados à insuficiência de renda do que à indisponibilidade de gêneros alimentícios, uma vez que o País já era, nesse momento, um dos principais produtores agrícolas do mundo.

A estratégia Fome Zero representou a racionalização das políticas públicas de superação da insegurança alimentar e nutricional no País. A própria fusão do Auxílio Gás, Bolsa Escola, Cartão Alimentação e Bolsa Alimentação (atualmente denominados Programas Remanescentes) no Programa Bolsa Família (PBF) possibilitou a gestão das políticas de transferência de renda em um único ministério, o que contribuiu para que mais famílias hipossuficientes fossem identificadas e recebessem o benefício. A **Tabela 5** e o **Gráfico 5** demonstram a progressiva migração de famílias beneficiárias dos Programas Remanescentes para o Programa Bolsa Família.

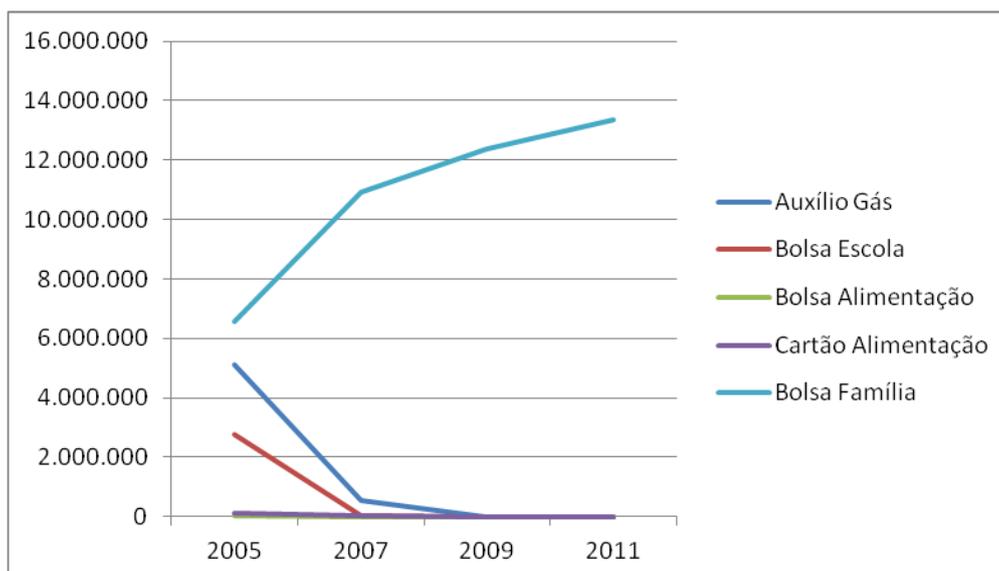
**Tabela 5 – Número de famílias beneficiárias dos Programas Remanescentes e do Programa Bolsa Família entre 2005 e 2011**

	2005	2007	2009	2011
Auxílio Gás	5.127.070	567.559	0	0
Bolsa Escola	2.788.848	48.130	0	0
Bolsa Alimentação	53.371	1.505	0	0
Cartão Alimentação	107.907	31.770	0	0
Bolsa Família	6.572.060	10.908.452	12.370.915	13.352.306

Fonte: Matriz de Informação Social (www.mds.gov.br).



**Gráfico 5 – Número de famílias beneficiárias dos Programas Remanescentes e do Programa Bolsa Família entre 2005 e 2011**



Fonte: Matriz de Informação Social ([www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br)).

Outro aspecto que deve ser destacado diz respeito à ampliação dos recursos financeiros transferidos pelo Programa Bolsa Família. A **Tabela 6** e o **Gráfico 6** demonstram que, entre 2004 e 2013, houve o incremento de, aproximadamente, 350% nesses recursos.

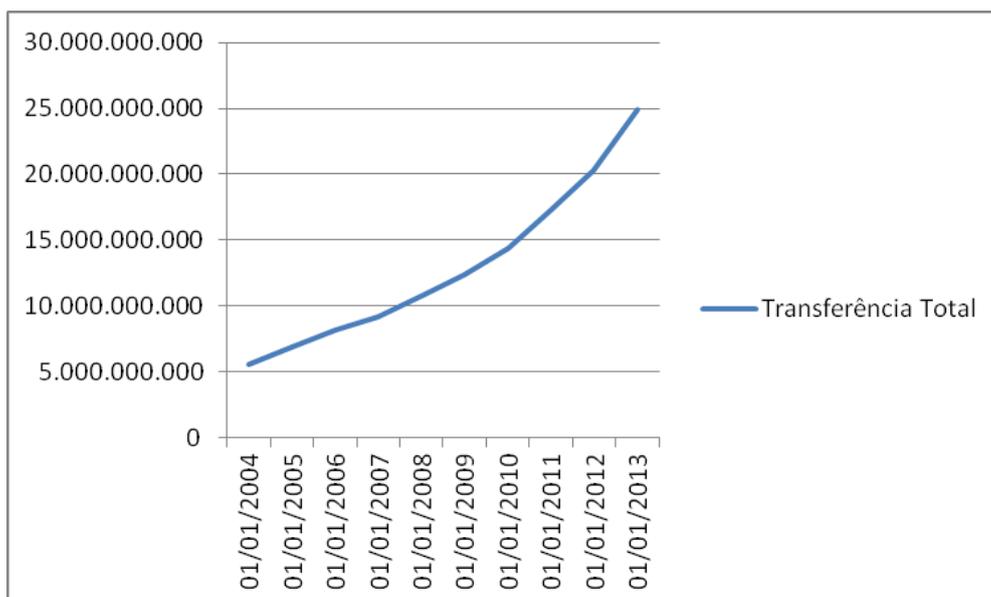
**Tabela 6 – Recursos Transferidos pelo Programa Bolsa Família (2004 a 2013)**

Ano	Transferência Total (em R\$)
2004	5.533.257.938
2005	6.873.978.415
2006	8.145.378.044
2007	9.222.092.911
2008	10.811.168.987
2009	12.417.041.638
2010	14.366.015.610
2011	17.283.104.720
2012	20.288.877.787
2013	24.890.107.091

Fonte: Controladoria Geral da União, Portal da Transparência (<http://www.portaltransparencia.gov.br>).



**Gráfico 6 – Recursos Transferidos pelo Programa Bolsa Família (2004 a 2013), em Reais (R\$)**



Fonte: Controladoria Geral da União, Portal da Transparência (<http://www.portaltransparencia.gov.br>).

É importante destacar que a gestão do CadÚnico também foi aprimorada no período de execução do Bolsa Família, a fim de aumentar a focalização das políticas de combate à fome e superação da pobreza, de modo a ampliar a assistência ao público vulnerável, por um lado, e, por outro lado, reduzir a concessão de benefícios a famílias que se encontravam acima da linha de pobreza, com renda *per capita* superior a meio salário mínimo por mês. De acordo com a regulamentação vigente<sup>5</sup>, o CadÚnico deve ser obrigatoriamente utilizado para a unicidade de informações, seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal voltados ao atendimento desse público.

O aprimoramento dos programas federais de transferência de renda, notadamente do Bolsa Família, tem apresentado consequências na

<sup>5</sup> Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007.



superação da fome de grupos sociais vulneráveis. De acordo com pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE) em 2007, com amostragem de 5.000 beneficiários do PBF em todas as regiões do País, 87% desses beneficiários usaram o recurso recebido, principalmente, para adquirirem alimentos básicos para suas casas. Quando responderam a questionário de múltipla escolha, com opção de até três respostas simultâneas, a ordem de prioridade de gastos dos recursos do PBF foi a seguinte:

1. Alimentação – 87% (no Nordeste chegou a 91%, enquanto no Sul a 73%);
2. Material escolar – 46% (no Norte chegou a 63,5%, enquanto no Nordeste a 40%);
3. Vestuário – 37%;
4. Remédios – 22%;
5. Gás – 10%;
6. Luz – 6%;
7. Tratamento médico – 2%;
8. Água – 1%;
9. Outras opções – menos de 1%.

A pesquisa do Ibase também constatou que a proporção de consumo alimentar com recursos do PBF tende a aumentar entre os beneficiários que se encontram abaixo da linha da miséria. Outro dado que merece destaque diz respeito ao aumento da quantidade e da variedade dos alimentos consumidos: entre os entrevistados, 73,7% afirmaram que



consumiam mais alimentos que no período em que não recebiam o benefício do Bolsa Família, e 69,8% aumentaram a variedade desses alimentos.

Com o aumento da renda, os beneficiários do PBF tendem a obter sua alimentação básica, principalmente, em mercados de seu município. A segunda via de consumo alimentar mais usada encontra-se na rede pública de ensino, o que demonstra a importância do cumprimento da condicionalidade de educação para promover mais consumo alimentar a crianças e adolescentes. Nota-se, portanto, que o Bolsa Família proporciona melhor nutrição a seus beneficiários não apenas por aumentar-lhes a renda, mas por exigir deles o registro e a frequência de crianças e adolescentes nas escolas. A **Tabela 7** apresenta as principais formas de acesso dos beneficiários do PBF a alimentos, considerando as peculiaridades de cada região do País.

**Tabela 7 – Principais formas de acesso dos beneficiários do PBF a alimentos**

Formas de Acesso	Total Brasil	Regiões				
		Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul
Compra de alimentos no mercado	96,30%	97,00%	95,50%	93,70%	98,50%	96,60%
Alimentação na escola	33,40%	44,30%	25,40%	24,20%	48,30%	37,20%
Ajuda de parentes e amigos	19,80%	17,30%	21,00%	15,70%	22,90%	10,20%
Produção de alimentos para autoconsumo	16,60%	7,00%	21,30%	16,50%	10,60%	13,50%
Doação de Alimentos	9,70%	7,50%	6,20%	1,80%	19,90%	9,60%
Caça, Pesca e/ou extrativismo	8,50%	5,60%	10,10%	20,40%	3,80%	2,10%
Programas Públicos de assistência alimentar	4,70%	8,40%	2,20%	1,50%	8,50%	8,70%

Fonte: Ibase – Repercussões do Programa Bolsa Família na Segurança Alimentar e Nutricional – relatório-síntese.

Não obstante os mercados predominarem como o principal meio de aquisição de alimentos pela população de baixa renda, destaca-se que essa



predominância varia de acordo com a região analisada. Em regiões menos desenvolvidas, como Norte e Nordeste, nota-se que a produção para autoconsumo é relativamente maior, se comparada com a produção de Sul e Sudeste. Além das diferentes taxas de urbanização, outro fator que pode explicar essa peculiaridade diz respeito ao maior número de pequenos produtores rurais no Nordeste<sup>6</sup>. Não obstante esse aspecto, constata-se a importância da renda para o consumo alimentar de famílias socialmente vulneráveis em todo o território nacional.

### **4.3. A restauração do Consea e os avanços na legislação de SAN**

Fica evidenciado, a partir dos dados apresentados, que o aumento da renda de famílias pobres e extremamente pobres – em razão da modernização dos programas de transferência de renda e como resultado dos benefícios oriundos da estabilização macroeconômica – contribuiu para ampliar a segurança alimentar e nutricional no Brasil. Nesse processo, destaca-se que, à medida que se aprimorava o poder de compra no mercado interno, a Administração Pública institucionalizava conceitos e programas orientados à oferta e ao consumo de produtos agrícolas básicos, com importante participação de pequenos produtores rurais.

O advento do Estado logístico foi importante para que as políticas de SAN não fossem implementadas de modo centralizado, como no período desenvolvimentista, mas contassem com a progressiva participação da sociedade civil organizada. O planejamento dessas políticas passa a ser compartilhado, de modo a aumentar a efetividade de seus resultados.

---

<sup>6</sup> Dados do Censo Agropecuário de 2006, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, indicam que, das 16.568.205 pessoas ocupadas na agropecuária brasileira, 7.699.138 encontram-se no Nordeste.



No contexto da Administração gerencial brasileira, destaca-se a refundação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional em 2003. A partir desse momento, a questão da fome é compreendida em sua dimensão emergencial e estrutural, motivo por que as políticas devem conjugar o alívio da miséria no curto prazo com ações que garantam o acesso perene de alimentos no longo prazo. Para o alcance desse objetivo, o Consea tem caráter consultivo, assessorando a Presidência da República na formulação de políticas e na definição de diretrizes para que o Brasil promova o direito humano à alimentação adequada.

Com base na II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada em 2004, o Consea propôs estratégia de ação transversal, estimulando a implementação de políticas de alimentação escolar, aquisição de alimentos, vigilância alimentar e nutricional, transferência de renda, dentre outras iniciativas. A própria representação da sociedade civil no conselho demonstra a pluralidade de ações, uma vez que atuam, na definição de políticas, os seguintes grupos:

- agricultores familiares;
- povos e comunidades tradicionais, como indígenas e quilombolas;
- representantes de instituições religiosas, sindicatos, indústrias de alimentos, pesquisadores e especialistas nos temas de SAN;
- representantes de associações, de conselhos profissionais e de saúde coletiva.

A participação articulada entre o Poder Público e a sociedade civil organizada tem sido importante para que o Consea monitore, por meio de



indicadores específicos, a evolução da segurança alimentar e nutricional no Brasil. Por meio desse monitoramento, o conselho tem, desde 2005, apresentado propostas sobre o tema ao Orçamento da União, a fim de direcionar o investimento de recursos públicos às práticas e às experiências que demonstrem eficiência no combate à fome. Esse objetivo tem sido alcançado com a identificação de programas e ações previstas no Plano Plurianual (PPA) que tenham relação com estratégias de segurança alimentar e nutricional no Brasil – no PPA de 2004 a 2007, por exemplo, foram identificados 43 programas e 149 ações que tinham temas relacionados ao escopo da SAN.

É importante ressaltar que a criação de um sistema de monitoramento e avaliação das políticas de SAN estava prevista desde 1993, quando se iniciou a primeira experiência do Consea. Com a publicação da Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, também conhecida como Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (Losan), estabeleceu-se o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), que deve auxiliar o Poder Público e a sociedade civil organizada a formular e a implementar políticas, planos, programas e ações que assegurem o direito humano à alimentação adequada. De acordo com o artigo 2º da Losan, *a alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população.*

Além do Consea, o Sisan abrange as seguintes instituições:

- a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, instância responsável pela indicação ao Consea das



diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, bem como pela avaliação do Sisan;

- a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan), instância de mobilização e alinhamento de órgãos governamentais federais para a convergência, a transversalidade e o monitoramento das políticas de Segurança Alimentar e Nutricional e, também, das políticas afetas ao tema;

- Órgãos e entidades de SAN da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

- Instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, que manifestem interesse na adesão e que respeitem os critérios, os princípios e as diretrizes do Sisan.

A Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, criada em 2007, abrange vinte ministérios, coordenados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Com o estabelecimento da Caisan, consolida-se a ideia de que a universalização da segurança alimentar e nutricional, sobretudo em longo prazo, não é promovida apenas com a oferta de alimentos em situação emergencial ou a transferência de renda, mas requer a gestão de políticas públicas transversais, abrangendo temas como produção agrícola, saúde e infraestrutura, dentre outros.

Dois avanços adicionais podem ser constatados na legislação brasileira de segurança alimentar e nutricional recentemente. O primeiro deles diz respeito à alteração do artigo 6º da Constituição Federal, por meio da aprovação da Emenda Constitucional nº 64, de 4 de fevereiro de 2010, que

*ev-h2016-10483*



inseriu, entre os direitos sociais da Carta Magna, o direito humano à alimentação adequada. O segundo diz respeito à publicação do Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010, que regulamentou o Sisan e instituiu a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN).

A PNSAN tem o objetivo geral de promover a segurança alimentar e nutricional, na forma do art. 3º da Lei nº 11.346, de 2006, bem como de garantir, em todo o território brasileiro, o direito humano à alimentação adequada. De acordo com o artigo 3º do Decreto nº 7.272, de 2010, a PNSAN considera as seguintes diretrizes, necessárias para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Plansan):

I – promoção do acesso universal à alimentação adequada e saudável, com prioridade para as famílias e pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional;

II – promoção do abastecimento e estruturação de sistemas sustentáveis e descentralizados, de base agroecológica, de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos;

III – instituição de processos permanentes de educação alimentar e nutricional, pesquisa e formação nas áreas de segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada;

IV – promoção, universalização e coordenação das ações de segurança alimentar e nutricional voltadas para quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais de que trata o art. 3º, inciso I, do Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, povos indígenas e assentados da reforma agrária;

V – fortalecimento das ações de alimentação e nutrição em todos os níveis da atenção à saúde, de modo articulado às demais ações de segurança alimentar e nutricional;

VI – promoção do acesso universal à água de qualidade e em quantidade suficiente, com prioridade para as famílias em situação de insegurança hídrica e para a produção de alimentos da agricultura familiar e da pesca e aquicultura;

VII – apoio a iniciativas de promoção da soberania alimentar, segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada em âmbito internacional e a negociações internacionais baseadas nos princípios e diretrizes da Lei nº 11.346, de 2006; e



VIII – monitoramento da realização do direito humano à alimentação adequada.

O primeiro Plansan foi lançado em 2011 e compreende ações que estimulam a produção e o abastecimento alimentar para famílias hipossuficientes entre 2012 e 2015. Entre os projetos envolvidos no plano, mencionam-se a execução do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), a construção de cisternas comunitárias e a ampliação dos equipamentos públicos de alimentação e nutrição, estratégias que serão abordadas na subseção seguinte.

#### **4.4. O Programa de Aquisição de Alimentos, as políticas de acesso à água e os equipamentos públicos de alimentação e nutrição**

O PAA foi instituído pelo artigo 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003 – a qual foi alterada pela Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, e regulamentada pelo Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012 – e tem importância tanto para a oferta, quanto para a demanda de alimentos no País. A execução do programa é realizada por meio de cinco modalidades: Compra com Doação Simultânea; Compra Direta; Apoio à Formação de Estoques; Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite; e Compra Institucional.

De acordo com a redação atual do artigo 19 da Lei nº 10.696, de 2003, o PAA, cuja gestão é realizada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário<sup>7</sup> e pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, apresenta os seguintes objetivos:

---

<sup>7</sup> Cujas competências foram transferidas para a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República, conforme Decreto nº 8.865, de 29 de setembro de 2016.



I – incentivar a agricultura familiar, promovendo a sua inclusão econômica e social, com fomento à produção com sustentabilidade, ao processamento de alimentos e industrialização e à geração de renda;

II – incentivar o consumo e a valorização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar;

III – promover o acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias, das pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, sob a perspectiva do direito humano à alimentação adequada e saudável;

IV – promover o abastecimento alimentar, que compreende as compras governamentais de alimentos, incluída a alimentação escolar;

V – constituir estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares;

VI – apoiar a formação de estoques pelas cooperativas e demais organizações formais da agricultura familiar; e

VII – fortalecer circuitos locais e regionais e redes de comercialização.

O art. 44 do Decreto nº 7.775, de 2012, determina que os conselhos de segurança alimentar e nutricional no âmbito nacional, estadual e municipal exerçam a função de instâncias de controle social do PAA. Em casos excepcionais, o controle social pode ser exercido pelo Conselho de Assistência Social ou pelo Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável. De todo modo, essa é mais uma política de superação da fome que conta com a atuação simultânea do Poder Público e da sociedade civil organizada.

De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome<sup>8</sup>, o Governo Federal investiu, por meio do PAA, na compra de 4 milhões de toneladas de produtos da agricultura familiar entre 2003 e 2013. Ao longo desses anos, os produtos adquiridos destinaram-se à formação de estoques estratégicos e ao atendimento de famílias pobres e extremamente pobres.

---

<sup>8</sup> Disponível em: <http://www.mds.gov.br>.



O PAA modernizou-se ao longo dos dez anos de sua execução, sobretudo no que diz respeito à gestão articulada dos entes federados. Tem sido importante para a superação da pobreza em dois eixos principais: o primeiro, relacionado à inclusão produtiva rural, por promover a agricultura familiar, com crescente participação de mulheres agricultoras; o segundo, vinculado à oferta de alimentos para cidadãos hipossuficientes. A eficiência do programa tem sido reconhecida não apenas no Brasil, mas pela comunidade internacional, como demonstrado na exportação de sua metodologia a países africanos, por meio do PAA África desde 2012, e latino-americanos.

Os produtos obtidos pelo PAA podem ser distribuídos pelas unidades de apoio à distribuição de alimentos ou pela rede de equipamentos públicos de apoio à produção, ao abastecimento e ao consumo de alimentos, com o objetivo de reduzir os índices de insegurança alimentar da população e de promover o acesso à alimentação adequada e saudável. Elencam-se, abaixo, os principais equipamentos que compõem a rede supramencionada:

- Bancos de Alimentos, que recebem produtos doados ou comprados pelo PAA, com vistas a distribuí-los gratuitamente para instituições assistenciais;
- Cozinhas Comunitárias, capazes de produzir, no mínimo 100 refeições saudáveis por dia, a preços acessíveis ou gratuitamente para pessoas de baixa renda;
- Restaurantes Populares, os quais têm objetivos semelhantes aos das Cozinhas Comunitárias, mas apresentam capacidade de produzir mais refeições (mínimo de 1.000 refeições diárias).



A oferta de assistência técnica e extensão rural tem sido fundamental para a expansão do PAA. Do mesmo modo, a garantia de insumos básicos, como a água, é importante para a produção agrícola e para o consumo humano. Não obstante o Brasil ser um dos países com maior disponibilidade de recursos hídricos no mundo, a distribuição desses recursos ao longo do território nacional é assimétrica, com grande concentração de bacias hidrográficas na Região Norte, por um lado, e escassez hídrica no semiárido nordestino, por outro. O senhor Hyperides Pereira de Macedo<sup>9</sup>, Consultor em Recursos Hídricos da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil, argumentou, em Audiência Pública realizada na Comissão de Agricultura e Reforma Agrária do Senado Federal em 10 de junho de 2014, que o desafio da gestão da água no semiárido se deve a fatores como:

- Pluviosidade irregular no tempo e no espaço, com prolongados períodos de secas;
- Alta taxa de evaporação, com valor médio equivalente a três vezes a chuva média na região;
- Rios intermitentes, sem reserva de subsolo;
- Geologia Cristalina;
- Base Física Territorial Heterogênea.

Considerando que a gestão de recursos hídricos, sobretudo no semiárido, é um desafio para a segurança alimentar e nutricional de famílias hipossuficientes, o Ministério do Meio Ambiente (MMA) implementa o

---

<sup>9</sup> O arquivo usado pelo senhor Hyperides Pereira de Macedo pode ser visualizado no link <http://www.senado.leg.br/atividade/comissoes/listaAudiencia.asp?cc=1307>.



Programa Água Doce desde 2004, com o objetivo de possibilitar a oferta de água potável à população vulnerável do semiárido nordestino. Para tanto, o programa prioriza o tratamento de águas salobras armazenadas no lençol freático, por meio da implantação, da recuperação e da gestão de sistemas de dessalinização ambiental. De acordo com o sítio eletrônico do MMA<sup>10</sup>, estima-se que o Água Doce beneficie, aproximadamente, 100 mil pessoas em 154 municípios do sertão nordestino.

A gestão de recursos hídricos também tem sido realizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que, em parceria com a Articulação no Semiárido Brasileiro (ASA) e com governos estaduais e municipais, é gestor do Programa Um Milhão de Cisternas de captação pluviométrica ao longo dos últimos anos. O público-alvo do programa são pessoas inscritas no CadÚnico e que não dispõem de fonte de água ou de técnicas adequadas para o suprimento de suas necessidades básicas.

A tecnologia usada na construção de cisternas é simples e de baixo custo, proporcionando a captação de água da chuva por meio de calhas nos telhados das residências das famílias. A água captada é armazenada em reservatório de 16 mil litros, proporcionando água para até cinco pessoas ao longo de oito meses de estiagem.

A Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan/MDS) tem usado três iniciativas principais para promover o acesso à água para pessoas de baixa renda:

---

<sup>10</sup> Disponível em: <http://www.mma.gov.br/agua/agua-doce>.



- Primeira Água (Água para Consumo) – uso de cisternas para captação e armazenamento de água da chuva para o consumo humano;
- Segunda Água (Água para Produção) – uso de cisternas para a produção de agricultores familiares, os quais devem previamente receber cisterna de água destinada ao consumo para, então, serem atendidos pelo Programa Segunda Água;
- Cisternas nas Escolas – a água armazenada nas cisternas pode ser destinada tanto para o consumo humano, quanto para o plantio de horta nas escolas municipais.

As três iniciativas fazem parte do Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Água, também conhecido como Programa Água para Todos, instituído pelo Decreto nº 7.535, de 26 de julho de 2011. De acordo com artigo 1º desse decreto, o programa visa a promover o acesso à água em áreas rurais para consumo humano e para a produção agrícola e alimentar, de modo a garantir a segurança alimentar e nutricional de famílias vulneráveis. A exemplo do PAA, o Água para Todos é uma das políticas que integram o Plano Brasil sem Miséria, especificamente no eixo da inclusão produtiva.

A execução do Programa Água para Todos abrange vários ministérios, coordenados pelo Ministério da Integração em comitê gestor nacional<sup>11</sup>. Há importante participação da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF) na implementação do programa em sua área de atuação. Destaca-se, também, a participação da

---

<sup>11</sup> Quando aderem ao programa, os estados e municípios devem criar comitês gestores específicos.



sociedade civil organizada, uma vez que a indicação dos beneficiários do programa é realizada pelos comitês gestores municipais e pelas comissões comunitárias, os quais devem observar os critérios de elegibilidade desses beneficiários.

De acordo com balanço da Codevasf<sup>12</sup>, em *workshop* realizado em Brasília no mês de junho de 2014, já foram instaladas, por todas as entidades executoras do programa, cerca de 580 mil cisternas de consumo e 60 mil para produção da agricultura familiar em todo o território nacional.

---

<sup>12</sup> Matéria disponível em <http://www.codevasf.gov.br/noticias/2014/codevasf-sedia-workshop-nacional-sobre-programa-agua-para-todos>.



## 5. ATIVIDADES DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL DE PROMOÇÃO DA SAN

### 5.1 O contexto de aumento progressivo da população mundial

A oferta de alimentos à crescente população mundial tem sido um dos desafios da agricultura moderna. Dados da Organização das Nações Unidas (ONU) indicam que, entre 1950 e 2010, a população do Planeta aumentou, aproximadamente, 176%, ultrapassando o número de 7 bilhões de habitantes em 2012. Nesse período, os países em desenvolvimento contribuíram fortemente para esse acréscimo demográfico.

Não obstante o maior planejamento familiar em países desenvolvidos, que proporciona o declínio do número de filhos por mulher, as altas taxas de natalidade nos continentes africano e asiático são os vetores para que a população mundial continue crescendo nas próximas décadas. Dados da ONU sugerem que, em 2100, essa população alcance 10,8 bilhões de habitantes, já consideradas as tendências de desaceleração da natalidade em países de menor desenvolvimento relativo.

A política agropecuária, nesse contexto, demonstra-se estratégica para a inserção de países emergentes na economia mundial do século XXI. O aumento da população e o progressivo êxodo rural em países de menor desenvolvimento relativo contribuem para que a produção e a oferta de alimentos sejam temas primordiais da geopolítica contemporânea.

A situação agrava-se quando analisado o processo de urbanização nesses países, onde milhões de pessoas vivem abaixo da linha da extrema pobreza, com menos de US\$ 1,25 ao dia, sem dispor de saneamento básico ou



de perspectivas para ingressarem no mercado de trabalho formal. Dados do Banco Mundial demonstram que mais de 1,3 bilhão de pessoas vivem na miséria atualmente, sobretudo em países asiáticos, africanos e latino-americanos.

Mais do que produzir alimentos, o grande desafio do sistema agrícola atual é possibilitar a adequada oferta nutricional à população que vive abaixo da linha da extrema pobreza. A produção agropecuária apresenta importância não apenas para gerar emprego e renda, mas, sobretudo, para garantir a segurança alimentar de contingentes vulneráveis nos países em desenvolvimento e naqueles de menor desenvolvimento relativo. Trata-se, portanto, de setor produtivo que apresenta benefícios econômicos e sociais à população mundial do século XXI.

No caso específico da África Subsaariana, agrega-se ao contexto supramencionado o fato de que o continente apresenta uma das maiores taxas de urbanização atuais. Dados da Organização das Nações Unidas (ONU)<sup>13</sup> demonstram que a população das cidades africanas pode aumentar em 85% até 2030, conquanto, atualmente, em torno de 65% dessa população ainda habite no campo<sup>14</sup>. Não menos importante é o acelerado crescimento vegetativo na região – a ONU estima que a população africana, que somava cerca de 1 bilhão de pessoas em 2010, pode chegar a 2 bilhões em 2040 e até a 3 bilhões em 2070.

Ao mesmo tempo, constata-se progressiva modernização dos meios técnicos, científicos e informacionais no perímetro rural africano, que estimula o processo de urbanização ora mencionado, proporcionando o

---

<sup>13</sup> Disponível em <http://www.un.org/en/ecosoc/integration/pdf/economiccommissionforafrica.pdf>.

<sup>14</sup> A África é o continente menos urbanizado do mundo, não obstante o processo recente de intensificação do êxodo rural.



desenvolvimento simultâneo de tempos rápidos (tempos da informação, das novas tecnologias) e tempos lentos (anteriores à revolução técnico-científico-informacional) no mesmo espaço geográfico (SANTOS, 2006).

Nesse contexto, há o risco de se modificar a estrutura produtiva do setor primário africano, com tendência de, por um lado, declínio da produção de hortaliças, frutas e leguminosas por agricultores familiares, e, por outro lado, de acréscimo da concentração produtiva em poucos gêneros agrícolas, a exemplo da soja, do milho e da cana-de-açúcar, transformando o espaço africano em consonância com os interesses do capital internacional. Constatase, portanto, tendência de restrição e redução de direitos de vários trabalhadores africanos, sejam os que permanecem no campo, sejam aqueles que têm migrado para os centros urbanos do continente ao longo dos últimos anos.



## 5.2 O exemplo do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) na África como estratégia de cooperação internacional de promoção da SAN

Diante do sucesso do PAA para estimular, simultaneamente, a inclusão produtiva rural e o acesso de pessoas hipossuficientes a alimentos, o Governo brasileiro foi convidado a participar – juntamente com instituições como a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), o Programa Mundial de Alimentos (PMA) e o Departamento do Reino Unido para o Desenvolvimento Internacional – da elaboração de projeto de compras públicas de alimentos no continente africano. Como resultado desse processo, criou-se, em 2012, o *Purchase from Africans to Africa*, também conhecido no Brasil como PAA África, cujo projeto-piloto tem sido implementado em cinco países: Senegal, Moçambique, Níger, Malauí e Etiópia.

Dados do PMA<sup>15</sup> demonstram que o PAA África já tem contribuído para incrementar a colaboração entre o Poder Público e a sociedade civil organizada africana com vistas a impulsionar as estratégias de Segurança Alimentar e Nutricional nos países beneficiados por essa política. No Malauí, por exemplo, o Programa possibilitou expansão significativa da cobertura da alimentação em escolas do ensino básico, estimulando, inclusive, o desenvolvimento de outros programas de aquisição de alimentos locais, com retornos de renda significativos aos agricultores familiares do país.

---

<sup>15</sup> Disponível em <https://www.wfp.org/purchase-progress/news/blog/lessons-learned-purchase-africans-africa-initiative>.



Publicou-se, em 2015, um primeiro relatório de resultados<sup>16</sup> e aprendizados da fase inicial do PAA África, desenvolvida entre 2012 e 2013. De acordo com esse relatório, destacam-se os seguintes resultados:

- 1) Os 5.516 agricultores familiares beneficiados pelo programa puderam produzir quase 2 mil toneladas de alimentos;
- 2) O programa possibilitou o aumento médio de 114,5% nas taxas de produtividade dos agricultores beneficiários pelo programa;
- 3) Garantiu-se mercado consumidor para, em média, 37% do total dos alimentos produzidos pelos agricultores beneficiados;
- 4) Parte dos alimentos produzidos (1.025 toneladas) destinou-se a estratégias de merenda escolar, possibilitando refeição para, aproximadamente, 130 mil alunos em 420 escolas;
- 5) No caso específico da Etiópia, estabeleceu-se esquema de multiplicação de sementes de base comunitária, beneficiando 2.160 agricultores, cuja produtividade demonstrou incremento de, aproximadamente, 50%;
- 6) No caso específico do Senegal, mil agricultores familiares foram treinados e receberam insumos para sua produção, considerando parceria entre a ONU, o Ministério da

---

<sup>16</sup> Disponível em <http://paa-africa.org/pt/2015/01/13/paa-africa-lanca-relatorio-sobre-a-primeira-fase-de-implementacao/>.



Agricultura brasileiro e ONGs locais, o que possibilitou aumento superior a 300% na produtividade desses beneficiários;

7) No caso específico de Moçambique, implementa-se o PAA em parceria com o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PRONAE). Nesse país, vinte associações de agricultores já foram beneficiadas pelo programa, o qual possibilitou aumento de 43% na produtividade desses grupos;

8) No caso específico de Níger, a equidade de gênero é um dos destaques, uma vez que, dos 611 agricultores beneficiados, pouco mais de 50% são mulheres – as organizações de mulheres foram as mais bem-sucedidas no cumprimento dos montantes estabelecidos em contrato. Ademais, destaca-se que as organizações de agricultores de Níger estabeleceram fundos rotativos para viabilizar o acesso facilitado a insumos, contribuindo para o aumento da capacidade produtiva desses agricultores – boa parte da produção destinou-se a atender a 11.603 crianças em sessenta escolas do país;

9) No Malauí, 1.248 agricultores foram beneficiados com a concessão de insumos, treinamento e apoio técnico, os quais apresentam, entre os agricultores africanos beneficiados, a maior gama de gêneros agrícolas produzidos (milho, feijão, amendoim, batata doce, cebola, tomate, banana, carne, peixe e leite). Foram 10.385 as crianças beneficiadas em dez escolas, em que, com apoio da FAO, desenvolveram-se, também, programas de cultivo de hortas pelos alunos.



## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em linhas gerais, constatou-se que as Políticas Nacionais para assegurar Alimentação Sustentável para todos, com Segurança Alimentar e melhoria da Nutrição, estruturam-se em dois eixos que se complementam: o econômico e o político-institucional. O primeiro ganhou importância com a paulatina valorização do salário mínimo e com a estabilização dos preços agregados possibilitada pelo Plano Real; o segundo, com o aprimoramento da legislação e das políticas públicas, sobretudo a partir do último decênio do século XX.

No eixo econômico, constata-se que o aumento do salário mínimo em níveis superiores ao da inflação e o declínio do desemprego contribuíram para facilitar o acesso de famílias menos favorecidas a alimentos com regularidade, embora essa conjuntura não seja suficiente para garantir a erradicação da insegurança alimentar e nutricional. A plena promoção da segurança alimentar no País requer, também, o desenvolvimento de estratégias no eixo político-institucional, como a garantia constitucional do direito humano à alimentação adequada e as políticas sociais de inclusão produtiva, transferência de renda e acesso a serviços públicos de qualidade à população hipossuficiente.

O combate à fome e à desnutrição é, portanto, complexo e multidimensional. Avanços foram promovidos ao longo do processo de modernização do Estado, que incorporou progressivamente a sociedade civil no planejamento, na execução e na avaliação das políticas de SAN no Brasil. Como resultado desse processo, o Poder Público tem sido mais efetivo no rompimento do ciclo intergeracional da miséria, haja vista a redução dos índices de pobreza e de extrema pobreza constatada nos últimos anos. Tais

*ev-h2016-10483*



experiências têm, inclusive, impulsionado o Brasil a participar de arranjos que visem à promoção da segurança alimentar e nutricional no âmbito externo, haja vista o exemplo do Programa de Aquisição de Alimentos na África, implementado desde 2012.

Não obstante os avanços apresentados, ainda existem famílias brasileiras em situação de insegurança alimentar e nutricional. Ademais, os desequilíbrios fiscal e monetário promovidos pelo Governo brasileiro nos últimos anos apresentam potencial para reverter os efeitos práticos das estratégias de combate à fome no País, haja vista suas consequências restritivas no acesso à renda por parte de segmentos sociais vulneráveis – o aumento exponencial da inflação e dos níveis de desempregados ao longo dos últimos meses é exemplo emblemático dessa tendência recente.

Ademais, constata-se, no Brasil, transformações demográficas, econômicas e institucionais que podem representar desafios para a gestão das políticas de Segurança Alimentar ao longo dos próximos anos, motivo por que será necessário adaptar o Estado a essas transformações. O conjunto de reformas propostas pelo Governo Federal, a exemplo do limite para os gastos públicos e da reforma do sistema previdenciário, é um dos instrumentos necessários para garantir, no longo prazo, a efetividade das Políticas Nacionais para cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, sobretudo para assegurar Alimentação Sustentável para todos, com Segurança Alimentar e melhoria da Nutrição.



## 7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BUENO, Clodoaldo; CERVO, Amado Luiz. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: UnB, 2008.

CASTRO, Josué de. *Geografia da Fome: A Fome no Brasil*. Rio de Janeiro: O Cruzeiro, 1946.

CASTRO, Josué de. *Geopolítica da Fome*. Rio de Janeiro: Casa do Estudante do Brasil, 1951.

CASTRO, Josué de. *O Problema Fisiológico da Alimentação no Brasil*. Recife: Ed. Imprensa Industrial, 1932.

BOCCHI, Carmen Priscila. A experiência participativa do Consea na construção das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional. III Congresso Consad de gestão pública.

IBASE. *Repercussões do Programa Bolsa Família na Segurança Alimentar e Nutricional – relatório-síntese*. Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase) – Setembro de 2008.

IPEA. *O Bolsa Família depois do Brasil Carinhoso: uma análise do potencial de redução da pobreza extrema*. Nota Técnica nº 14. Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

NEGRI, Fernanda de; ALVARENGA, Gustavo Varela. *A primarização da pauta de exportações no Brasil: ainda um dilema*. Estudo número 13 do boletim Radar do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

TAKAGI, Maya. *A implantação do programa FOME ZERO do governo Lula*. Coleção FOME ZERO: uma história brasileira, vol. I. Brasília, 2010, pp. 54-73.

Sala da Comissão, em 14 de dezembro de 2016.

Senador WELLINGTON FAGUNDES, Presidente

Senador CIDINHO SANTOS, Relator





SENADO FEDERAL  
SECRETARIA DE COMISSÕES

**Reunião:** 14ª Reunião da CSF

**Data:** 14 de dezembro de 2016 (quarta-feira), às 10h

**Local:** Anexo II, Ala Senador Alexandre Costa, Plenário nº 13

**COMISSÃO SENADO DO FUTURO - CSF**

TITULARES	SUPLENTES
<b>Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PDT, PT)</b>	
Paulo Paim (PT)	1. VAGO
Fátima Bezerra (PT)	2. Paulo Rocha (PT)
Cristovam Buarque (PPS)	3. Ivo Cassol (PP)
Gladson Cameli (PP)	4. Gleisi Hoffmann (PT)
<b>Majoria (PMDB)</b>	
Lúcia Vânia (PSB)	1. Garibaldi Alves Filho (PMDB)
Sérgio Petecão (PSD)	2. Valdir Raupp (PMDB)
VAGO	3. Edison Lobão (PMDB)
<b>Bloco Social Democrata (PSDB, PV, DEM)</b>	
VAGO	1. VAGO
VAGO	2. VAGO
<b>Bloco Parlamentar Socialismo e Democracia (PPS, PSB, PCdoB, REDE)</b>	
José Medeiros (PSD)	1. Lídice da Mata (PSB)
<b>Bloco Moderador (PTB, PSC, PRB, PR, PTC)</b>	
Wellington Fagundes (PR)	1. Cidinho Santos (PR)





SENADO FEDERAL  
COMISSÃO SENADO DO FUTURO

OF. 223/2016/CSF/SF

Brasília, 14 de dezembro de 2016.

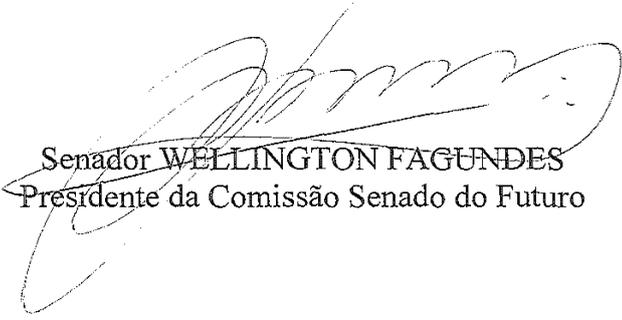
A Sua Excelência o Senhor  
Senador RENAN CALHEIROS  
Presidente do Senado Federal

Assunto: Relatório de Avaliação da Política Pública objeto do  
Requerimento nº 4/2016-CSF

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, nos termos do art. 96-B, § 3º, do Regimento Interno do Senado Federal, relatório de avaliação das políticas nacionais e as atividades de cooperação internacional desenvolvidas pelo Governo Brasileiro para cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), firmados a partir da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, em especial no tocante a assegurar alimentação sustentável para todos, com segurança alimentar e melhoria da nutrição, aprovado na 14ª Reunião da Comissão Senado do Futuro, realizada em 14 de dezembro.

Respeitosamente,



Senador WELLINGTON FAGUNDES  
Presidente da Comissão Senado do Futuro



**RELATÓRIO Nº 18, de 2016**  
**DA COMISSÃO SENADO FUTURO**

**DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
QUANTO À POLÍTICA NACIONAL E  
ATIVIDADES DE COOPERAÇÃO  
INTERNACIONAL DO GOVERNO BRASILEIRO  
PARA O CUMPRIMENTO DOS OBJETIVOS DE  
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL  
AGENDA 2030: EDUCAÇÃO**



## **RELATÓRIO - CSF DE 2016**

### **AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMISSÃO SENADO DO FUTURO**

#### **POLÍTICAS NACIONAIS E ATIVIDADES DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL DO GOVERNO BRASILEIRO PARA O CUMPRIMENTO DOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL AGENDA 2030: EDUCAÇÃO**

Presidente: **SENADOR WELLINTON FAGUNDES**

Vice-Presidente: **SENADOR CRISTOVAM BUARQUE**

Relator: **SENADOR CRISTOVAM BUARQUE**



## SUMÁRIO

1. APRESENTAÇÃO.....	3
2. EDUCAÇÃO PRIMÁRIA E SECUNDÁRIA.....	9
3. EDUCAÇÃO INFANTIL.....	24
4. EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E SUPERIOR.....	36
5. EQUIDADE.....	54
6. APRESENTAÇÃO.....	65
7. CURRÍCULOS.....	69
8. ACESSIBILIDADE E SEGURANÇA DAS ESCOLAS.....	79
9. QUALIFICAÇÃO DOCENTE, MOBILIDADE E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL.....	84
10. CONCLUSÕES.....	95



## 1. APRESENTAÇÃO

Este relatório busca atender ao Requerimento da Comissão Senado do Futuro (RFF) nº 5 de 2015, de autoria do Senador Ricardo Ferraço, que “requer, nos termos dos arts. 90, inciso IX, e 96-B do Regimento Interno do Senado Federal, sejam avaliadas, no exercício de 2016, por esta Comissão Senado do Futuro – CSF, as políticas nacionais e as atividades de cooperação internacional desenvolvidas pelo Governo Brasileiro para cumprimento dos **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)**, firmados a partir da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, em especial no tocante a assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos”.

Os ODS, igualmente denominados Agenda 2030, são um conjunto de metas relacionadas com o futuro desenvolvimento global, com vigência de 2016 a 2030. Os ODS, inicialmente debatidos na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, ocorrida no Rio de Janeiro, em junho de 2012, foram criados pela Organização das Nações Unidas (ONU) para substituir os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, concluídos no final de 2015. A nova agenda de desenvolvimento foi adotada pelos Chefes de Estado e de Governo na “Cúpula das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável 2015”, ocorrida na sede da ONU, em Nova York, de 25 a 27 de setembro de 2015, em evento que precedeu à Sessão de Abertura da 70ª Assembleia Geral das Nações Unidas.

A Agenda 30, que entrou em vigor no dia 1º de janeiro de 2016, é composta por 17 objetivos e 169 metas específicas, fruto do consenso obtido pelos delegados dos Estados-membros da ONU e do reconhecimento de que todas as nações que fazem parte da organização têm papel relevante



a desempenhar em favor do desenvolvimento sustentável em escala nacional e internacional.

Os objetivos da Agenda 30 foram concebidos como “integrados e indivisíveis”, de forma a equilibrar as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental. Assim, mediante o conjunto de ações acordadas, espera-se que se possa acabar com a pobreza, promover o bem-estar para todas as populações, proteger o meio ambiente e enfrentar as mudanças climáticas em escala global.

Cumprir destacar que essa série de compromissos assumidos pelos líderes mundiais procura levar em conta as diferentes realidades nacionais e capacidades e níveis de desenvolvimento, com respeito às políticas e prioridades estabelecidas no âmbito de cada nação.

Na introdução da declaração relativa aos ODS, os líderes mundiais reconheceram e assumiram a responsabilidade de acompanhamento e avaliação, nos níveis nacional, regional e global, em relação ao progresso alcançado na implementação dos objetivos e metas para os próximos 15 anos. Nesse sentido, comprometeram-se com a necessidade do desenvolvimento de indicadores, com dados desagregados de qualidade, acessíveis, atualizados e confiáveis para ajudar na medição do progresso e para garantir o caráter inclusivo do desenvolvimento que se busca.

Os Estados-membros da ONU reconheceram, ainda, que para atingir as metas são necessários esforços dos governos nacionais, de autoridades regionais e locais, de entidades transnacionais e de instituições da sociedade, como universidades, organizações filantrópicas e grupos de voluntários.



Especificamente a respeito dos parlamentos nacionais, é destacado seu “papel essencial”, a ser operado por meio da aprovação de leis e da adoção de orçamentos, bem como mediante instância de garantia para responsabilidade dos países na efetiva implementação dos compromissos assumidos na Agenda 30.

A respeito do **objetivo 4 da Agenda 30, de “assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos”**, objeto deste relatório, foram estabelecidas as seguintes **metas específicas**:

**4.1** Até 2030, garantir que todas as meninas e meninos completem o ensino primário e secundário livre, equitativo e de qualidade, que conduza a resultados de aprendizagem relevantes e eficazes.

**4.2** Até 2030, garantir que todos as meninas e meninos tenham acesso a um desenvolvimento de qualidade na primeira infância, cuidados e educação pré-escolar, de modo que eles estejam prontos para o ensino primário.

**4.3** Até 2030, assegurar a igualdade de acesso para todos os homens e mulheres à educação técnica, profissional e superior de qualidade, a preços acessíveis, incluindo universidade.

**4.4** Até 2030, aumentar substancialmente o número de jovens e adultos que tenham habilidades relevantes, inclusive competências técnicas e profissionais, para emprego, trabalho decente e empreendedorismo.

**4.5** Até 2030, eliminar as disparidades de gênero na educação e garantir a igualdade de acesso a todos os níveis de educação e formação profissional para os mais vulneráveis, incluindo as



pessoas com deficiência, povos indígenas e as crianças em situação de vulnerabilidade.

**4.6** Até 2030, garantir que todos os jovens e uma substancial proporção dos adultos, homens e mulheres estejam alfabetizados e tenham adquirido o conhecimento básico de matemática.

**4.7** Até 2030, garantir que todos os alunos adquiram conhecimentos e habilidades necessárias para promover o desenvolvimento sustentável, inclusive, entre outros, por meio da educação para o desenvolvimento sustentável e estilos de vida sustentáveis, direitos humanos, igualdade de gênero, promoção de uma cultura de paz e não violência, cidadania global e valorização da diversidade cultural e da contribuição da cultura para o desenvolvimento sustentável.

**4.a** Construir e melhorar instalações físicas para educação, apropriadas para crianças e sensíveis às deficiências e ao gênero, e que proporcionem ambientes de aprendizagem seguros e não violentos, inclusivos e eficazes para todos.

**4.b** Até 2020, de forma substancial, ampliar globalmente o número de bolsas de estudo para os países em desenvolvimento, em particular os países menos desenvolvidos, os pequenos Estados insulares em desenvolvimento e os países africanos, para o ensino superior, incluindo programas de formação profissional, de tecnologia da informação e da comunicação, técnicos, de engenharia e programas científicos em países desenvolvidos e outros países em desenvolvimento.

**4.c** Até 2030, substancialmente aumentar o contingente de professores qualificados, inclusive por meio da cooperação internacional para a formação de professores, nos países em



7

desenvolvimento, especialmente os países menos desenvolvidos e pequenos Estados insulares em desenvolvimento.

No Brasil, os três níveis de governo – nacional, estadual e municipal, além do Distrito Federal – atuam no campo da educação, mediante a capacidade legislativa concorrente e a oferta escolar. O art. 211 da Constituição Federal (CF), secundado pela Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação, conhecida como LDB, determina que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios devem organizar seus sistemas de ensino em regime de colaboração. No que se refere à oferta escolar da educação básica, os municípios devem atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. Já os estados e o Distrito Federal devem atuar prioritariamente no ensino fundamental e no médio.

Ainda de acordo com o art. 211 da CF, a União deve organizar e manter sistema de ensino próprio, assim como exercer função redistributiva e supletiva, “de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira” aos governos subnacionais. A União exerce também, nos termos da LDB e de outros documentos legais, diversas funções de coordenação, supervisão e avaliação educacional em âmbito nacional, além de elaborar o Plano Nacional de Educação (PNE), previsto no art. 214 da Constituição Federal, e regulado, na versão vigente entre 2014 e 2024, pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.

No nível superior e na educação profissional, a União exerce seu papel supletivo principalmente pela manutenção, em diversas unidades federadas, de 107 estabelecimentos de educação superior (63 delas



universidades), parte das quais compõem a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, voltada para a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica de diversas naturezas<sup>1</sup>.

Visto que os governos subnacionais têm importante papel em matéria educacional, as informações sobre a situação do País nesse campo, apresentadas neste relatório, são também o resultado de ações desenvolvidas nessas esferas de governo. Contudo, dado o amplo volume dessas ações, desenvolvidas no âmbito de 27 estados, do Distrito Federal e de mais de 5,5 mil municípios, tornou-se necessário concentrar a atenção nas iniciativas desenvolvidas pelo governo da União.

Conforme indicado, a vigência da Agenda 30 começou em 1º de janeiro de 2016. Obviamente, não é o caso de, neste relatório, avaliar as ações empreendidas desde então pelo governo brasileiro em relação à democratização educacional e à melhoria da qualidade do ensino. O propósito deste relatório é o de fornecer um panorama da educação brasileira e das políticas públicas para o setor em perspectiva nacional, diante dos desafios apresentados pelas metas relacionadas ao objetivo de natureza educacional da Agenda 30.

---

<sup>1</sup> Cf. adiante informações adicionais sobre essa rede.

De acordo com o Censo da Educação Superior de 2015, havia no País 120 instituições de educação superior mantidas pelo poder público estadual. A LDB criou restrições para que os municípios atuem na área educacional além da educação infantil e do ensino fundamental. Ainda assim, o Censo de 2015 apontou a existência de 68 estabelecimentos municipais.



## 2. EDUCAÇÃO PRIMÁRIA E SECUNDÁRIA

Em 2009, por meio da Emenda Constitucional nº 59, o Brasil sinalizou a antecipação de duas das mais desafiadoras demandas educacionais da Agenda 30. Elas se fundem na determinação de universalização da educação básica obrigatória dos 4 aos 17 anos de idade, a partir deste ano de 2016.

Tendo em conta os resultados de cobertura já alcançados no ensino fundamental, cuida-se agora de qualificar esta etapa e de universalizar a pré-escola e o atendimento escolar de adolescentes com idade de 15 a 17 anos, faixa etária considerada adequada para frequência ao ensino médio.

Neste tópico do relatório, a ênfase incide sobre o ensino fundamental e o ensino médio. Para estas etapas da educação básica, a meta de universalização da cobertura está ratificada no PNE 2014-2024.

A meta 2 desse Plano consiste em “universalizar o ensino fundamental de nove 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 ano de 2024. A meta 3, por sua vez, prevê universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos e elevar, até o final do período de vigência do PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85%.

O cumprimento das metas do PNE nos prazos estipulados pode, assim, redundar na satisfação do objetivo de garantir que, até o ano de 2030, nossos jovens completem o ensino primário e secundário num sistema de ensino acessível, equitativo e de qualidade, conducente a resultados de aprendizagem relevante e eficaz.



O dimensionamento da magnitude desses desafios impede comparar o estágio atual de cobertura, e se possível da qualidade da oferta, com o atendimento de que a sociedade precisa. Nesse sentido, a evolução das matrículas nas etapas em questão constitui indicador inicial útil, embora insuficiente para esta análise. A propósito, tomando por base o quadro constituído na última década, representado na Tabela 1, vê-se que o País tem matriculado nesta etapa um contingente de alunos expressivo, superior à população de países como Suíça e Paraguai. Não se trata de tarefa fácil, portanto.

**TABELA 1**  
**MATRÍCULA NO ENSINO MÉDIO - BRASIL: 2005-2015**

Agregação	Ano					Var. (%) 2015/2005
	2005	2008	2010	2012	2015	
Totais	9.031.302	8.366.100	8.357.675	8.376.852	8.076.150	-10,6
Urbana	8.824.397	8.113.439	8.068.600	8.054.373	7.731.091	-12,4
Rural	206.905	252.661	289.075	322.479	345.059	66,8
Pública	7.933.713	7.395.577	7.369.837	7.310.689	7.026.248	-11,4
Federal	68.651	82.033	101.715	126.723	155.925	127,1
Estadual	7.682.995	7.177.377	7.177.019	7.111.741	6.819.430	-11,2
Municipal	182.067	136.167	91.103	72.225	50.893	-72
Privada	1.097.589	970.523	987.838	1.066.163	1.049.902	-4,3

Fonte: MEC/Inep (Censos Escolares).

Ainda assim, o número de jovens com idade adequada para frequentar o ensino médio e que sequer está na escola passa de 1,6 milhão, segundo as estatísticas mais conservadoras, elaboradas a partir do cruzamento de dados do IBGE e do Censo Escolar. Além disso, os números apresentados na Tabela 1 demonstram ainda uma queda de 10% na matrícula entre 2005 e 2015. Se fossem computados os números de anos anteriores, o decréscimo seria ainda maior.

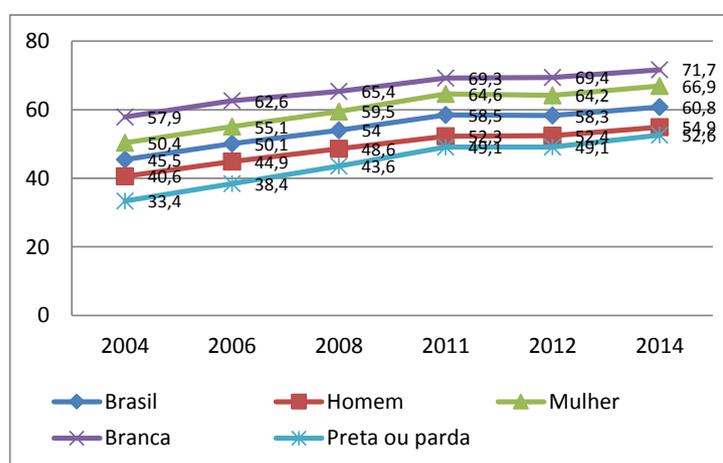
Deve-se ressaltar, entretanto, o fato de que, até meados dos anos 2000, havia uma demanda represada muito grande por vagas no ensino



médio. Assim, para a configuração dos números atuais concorrem, além da questão apontada relativamente ao ajuste de demanda reprimida, a mudança no perfil demográfico da população e a evasão escolar, que continua deveras elevada no ensino médio. Assim, é provável que, contornados os problemas de distorção por atraso escolar e abandono, o nível de atendimento atual esteja bem próximo do que se consideraria real se não houvesse tais distorções e se todos estivessem na escola.

Nada obstante, essa é uma situação hipotética, enquanto os défices de atendimento atuais são reais e precisam de enfrentamento. Essa preocupação se torna mais nítida quando se leva em conta o estágio atual de desempenho ou o nível de eficiência do ensino médio brasileiro. No Gráfico 1, a seguir, procurou-se captar o nível de eficiência do ensino médio, expresso pela taxa de conclusão dos estudos entre pessoas com idade de 20 a 22 anos, estratificado por sexo e cor ou raça.

**GRÁFICO 1**  
**TAXA DE CONCLUSÃO DO ENSINO MÉDIO POR SEXO E COR OU RAÇA - BRASIL: 2004-2014<sup>2</sup>**



<sup>2</sup> Fonte: IBGE/PNAD.



A utilização do indicador de conclusão com essa faixa etária busca refletir a realidade educacional brasileira, onde os problemas de eficiência atinentes ao atraso escolar se tornaram crônicos. Dessa forma, a adoção da idade de 20 a 22 anos como parâmetro para a aferição do indicador parece mostrar-se adequada, consoante apontado nos sistemas de coleta do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que adotou 3 a 5 anos acima da idade reputada ideal para a frequência ao terceiro ano do ensino médio.

Tomando como ponto de partida o ano de 2004, em que 45,5% de nossos jovens de 20 a 22 tinham concluído o ensino médio, verifica-se que em dez anos essa taxa foi ampliada em mais de 30%, elevando-se a 60,8%. Como esse é um segmento populacional que em 2014 se mantém, em termos absolutos, acima do verificado em 2004, é possível considerar um avanço do sistema. Contudo não há motivo para celebração.

Quando se compara o índice brasileiro com o resultado agregado da América Latina, o País até apresenta resultado superior. No plano individual, no entanto, diversos países latinos apresentam taxas de conclusão do ensino médio mais elevadas do que a do Brasil países. Chile, com 84,2%, Peru, com 82,1% e Venezuela, com 72,7%, são apenas alguns casos. Verifica-se, assim, um desafio de magnitude considerável à frente.

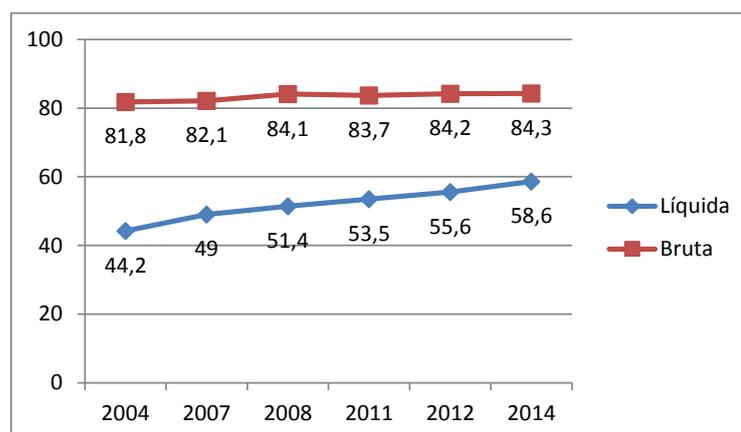
Na estratificação dos dados por sexo e cor da pele, verifica-se uma amplitude considerável (19,1%) entre pessoas de cor branca, com 71,7% em 2014 e pessoas pardas e pretas, com 52,6%, portanto ainda 5%



abaixo do percentual alcançado pelas pessoas de cor branca dez anos antes. As mulheres saíram de 50,4% em 2004 para 66,9% em 2014, ao passo que o percentual de homens concluintes no grupo saltou de 40,6% para 54,9%.

Consoante se observa no Gráfico 2, que reúne dados alternados dos anos de 2004 a 2014, relativos à escolarização líquida e bruta neste nível de ensino, houve melhoria em ambas as taxas, sendo mais sensível o incremento de 32,6% na taxa líquida, que passou de 44,2% para 58,6%. Apesar dessa elevação significativa, há um percentual muito alto de jovens com idade de 15 a 17 que ainda estão no ensino fundamental ou estão fora da escola, por motivos os mais diversos. Alguns podem até frequentar a universidade, assim como é cada vez mais comum haver alunos com idade inferior a 15 anos cursando o ensino médio.

**GRÁFICO 2**  
**TAXAS DE ESCOLARIZAÇÃO LÍQUIDA E BRUTA NO ENSINO MÉDIO - BRASIL, 2004-2014<sup>3</sup>**



A taxa de escolarização bruta de 85%, por seu turno, é indicativa de que a oferta do ensino médio no País não atenderia a população com idade adequada para frequentá-lo. Ainda assim, a redução de distância entre as

<sup>3</sup> IBGE/PNAD.



duas taxas evidencia a melhoria do nível de eficiência do sistema, bem como a suficiência do sistema para fazer face à demanda reprimida no ensino médio. No entanto, a ineficiência continua sendo alimentada com o recebimento de alunos do ensino fundamental que já deveriam ter concluído o ensino médio.

Daí o sentido a preocupação da meta do PNE de elevar a taxa de escolarização líquida nesse nível de ensino a 85%. Assume relevo o acerto da determinação para assegurar a universalização da educação básica, o que implica trazer à escola mais de 15% dos adolescentes com idade de 15 a 17 anos que estão fora dela, e que, segundo as estimativas mais conservadoras, demandariam a criação de 1,6 milhão de novas vagas, não necessariamente no ensino médio. Esta medida, sim, tende a alterar substancialmente, no longo prazo, o indicador de conclusão do ensino médio. Todavia, não há como conceber o alcance dessa meta sem medidas estruturais e emergenciais de combate aos problemas históricos da reprovação e do atraso escolar.

Os dados mais recentes do Censo Escolar apontam um índice de matrícula da ordem de 98% das crianças com 6 anos de idade no ensino fundamental. No quesito atendimento ao público com idade de frequentar o ensino fundamental como um todo (ver Gráfico 3), o País melhorou muito seus indicadores nos últimos anos. Contudo, a garantia de acesso à escola, por si só, não se tem mostrado suficiente para o sucesso acadêmico subsequente dessas crianças.

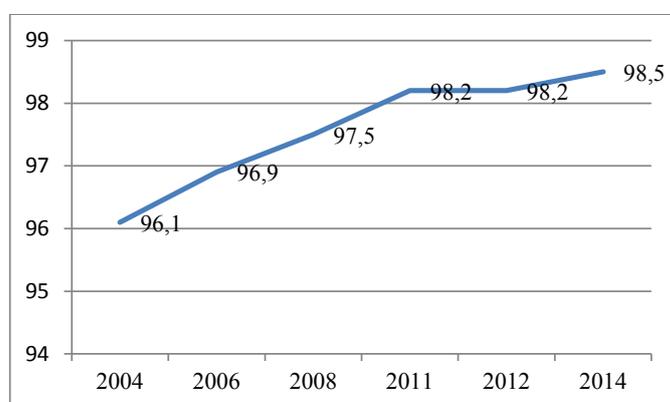
Para o alcance desse intento ao longo do percurso escolar tem sido imprescindível a alfabetização plena e tempestiva dessas crianças. Infelizmente, os indicadores de alfabetização estabelecidos a partir de provas oficiais de proficiências realizadas nos anos iniciais do ensino fundamental têm aportado números estarrecedores. O índice de crianças que remanesce



por se alfabetizar depois dos oito anos de idade, mesmo após três anos de escolarização, pelo menos, passava de 15%, a justificar iniciativas de intervenção no quadro detectado.

### GRÁFICO 3

#### TAXA DE FREQUÊNCIA BRUTA PARA A POPULAÇÃO RESIDENTE DE 6 A 14 ANOS - BRASIL: 2004-2014<sup>4</sup>



Foi assim que surgiu, em 2012, com vistas a qualificar o ensino em toda a educação básica, o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC). A política encontra-se formalmente instituída por meio da Lei nº 12.801, de 24 de abril de 2013.

O esforço de alfabetizar tempestivamente as crianças brasileiras não é recente. Há muito, os sistemas de ensino criaram classes de alfabetização exclusivamente com essa finalidade. No entanto, com o passar dos anos, essas estruturas acabaram desvirtuadas em sua concepção, passando a abrigar, ora crianças com dificuldades de aprendizagem e de promoção, ora professores com problemas de lotação, tornando-se indesejáveis na estrutura das escolas.

<sup>4</sup> IBGE/PNAD.



O Pacto, como ficou conhecido, foi inspirado em uma experiência bem-sucedida do Estado do Ceará, e tem a finalidade de garantir a alfabetização plena de todas as crianças até os oito anos de idade, ao final do 3º ano do ensino fundamental. Sua realização é feita mediante compromisso firmado pelos governos federal, do Distrito Federal, dos estados e municípios. A ideia já estava prevista no projeto do PNE em discussão no Congresso Nacional, precisamente na meta 5, que consiste em “alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do terceiro ano do ensino fundamental” (Lei nº 13.005, de 2014).

Para tanto, a política se destina, nos termos do art. 2º da Lei nº 12.801, de 2013, a assegurar apoio financeiro da União, por meio do FNDE, aos entes federados, com vistas a viabilizar a formação continuada dos professores alfabetizadores e a formação inicial e continuada de professores com capacitação para a educação especial; e, ainda, imprimir visibilidade e reconhecimento aos resultados alcançados pelas escolas e pelos profissionais da educação no desenvolvimento das ações pactuadas.

A eleição desse marco dos oito anos tem embasamento nas teorias pedagógicas e em estudos educacionais. Os elaboradores da política, particularmente, entendem que ainda que as crianças com até oito anos apresentem domínio restrito de convenções ortográficas e de morfologia, é desejável que compreendam o funcionamento do sistema de escrita, tenham fluência em leitura e utilizem estratégias para o entendimento e a produção textual.

A adesão ao Pacto exige compromisso do ente federado com a alfabetização de todas as crianças em língua portuguesa e em matemática; realização de avaliações anuais universais, aplicadas pelo INEP, junto aos concluintes do 3º ano do ensino fundamental; apoio aos municípios que



tenham aderido às Ações do Pacto, para sua efetiva implementação, no caso dos estados.

As ações do Pacto são apoiadas na formação continuada presencial para os professores alfabetizadores e seus orientadores de estudo; nos materiais didático-pedagógicos, obras literárias, obras de apoio pedagógico, jogos e tecnologias educacionais; avaliações sistemáticas; e gestão, mobilização e controle social.

A previsão inicial de investimento para o programa foi orçada em R\$ 3 bilhões. Além da articulação com todos os estados e o DF, o Pacto teve a adesão de 5,3 mil municípios. Os recursos vêm sendo aplicados na formação continuada de 360 mil alfabetizadoras, assistidas por 18 mil orientadores de estudos, capacitados em 36 universidades públicas, bem como na distribuição de livros didáticos que somam mais de 60 milhões de exemplares, além de jogos pedagógicos.

A expectativa é que o Pacto beneficie parcela substantiva do universo de quase 8 milhões de crianças matriculadas em 400 mil turmas do 1º ao 3º ano do ensino fundamental, distribuídas por quase 110 mil escolas. Além disso, espera-se que a política gere um círculo virtuoso na educação básica, com a redução de taxas de atraso escolar, de abandono e melhoria dos indicadores de desempenho e sucesso escolar e constante abertura de vagas no ensino fundamental e médio a partir do quarto ano do ensino fundamental, evitando-se o desperdício de recursos.

É certo que o Pacto constitui medida emergencial. Sua continuidade, em tese, deveria ser inversamente proporcional à universalização da pré-escola e ao investimento na qualificação dos professores. Contudo, a experiência já é promissora e deixa lições. A



primeira é que não se pode adiar indefinidamente a alfabetização. O marco do terceiro ano deve ser mantido, assim como a atenção permanente ao planejamento e à formação dos professores alfabetizadores.

Positivamente, trata-se de política prevista no PNE 2014-2024, tendente a ampliar a eficiência do sistema. Considerando que as dificuldades de letramento estão presentes nos segmentos mais vulneráveis, o Pacto tende a ampliar a equidade da educação básica.

Em paralelo ao esforço de ampliar o atendimento, há quase três décadas o Brasil adotou o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB). Hoje composto por um conjunto de avaliações externas em larga escala, o SAEB ajuda a identificar fatores intervenientes no desempenho dos estudantes, fornecendo informações importantes para subsidiar a formulação e acompanhamento de políticas na área educacional nas esferas pública e privada. Dessa forma, além de apoiar o diagnóstico desse nível de ensino, pode contribuir para melhorar a sua qualidade, equidade e eficiência.

Com um longo processo de aprimoramento e maturação, o Saeb se materializa por meio de avaliações amostrais e censitárias, tendo permitido em 2007, a estruturação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), no âmbito de um Plano de Metas estabelecido para a educação básica que ficou conhecido como Compromisso Todos pela Educação. Esse compromisso, por sua vez, estava articulado em um planejamento de longo prazo, com horizonte para o ano de 2022, ano do bicentenário da Independência, denominado, Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

Durante as discussões do PNE para o atual decênio, o Ideb acabou sendo assimilado como indicador adequado para representar as



expectativas de desempenho esperado dos estudantes do País ao final do plano. Com efeito a Meta 7 do PNE 2014-2024, a que mais diretamente se reporta à avaliação e à qualidade do ensino, foi estruturada no sentido de *fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb:*

<b>IDEB</b>	<b>2015</b>	<b>2017</b>	<b>2019</b>	<b>2021</b>
<b>EF - Iniciais</b>	5,2	5,5	5,7	6,0
<b>EF - Finais</b>	4,7	5,0	5,2	5,5
<b>Ensino Médio</b>	4,3	4,7	5,0	5,2

Para efeito de acompanhamento, as metas estão desdobradas por esferas administrativas e níveis de ensino. Os resultados de 2015 apontam resultados satisfatórios apenas nos anos iniciais do ensino fundamental, onde restauram frustradas as metas do setor privado. Nos anos finais do ensino fundamental e do ensino médio, nenhuma meta foi alcançada.

Nos anos finais do ensino fundamental, o pior desempenho foi o das redes privadas, que ficou 10% abaixo do esperado. As redes estaduais também apresentaram resultado de 6,7% aquém do esperado, ao passo que o acumulado do País e das redes municipais ficou abaixo do esperado em menos de 5%.

No ensino médio, o desempenho negativo das redes estaduais no Ideb foi ainda mais decepcionante, ficando 10% abaixo do esperado.



Todavia, o desempenho de 15,9% da rede privada abaixo da meta contribuiu para que o Ideb consolidado do País ficasse 4% abaixo da meta.

Esses resultados podem estar constituindo uma tendência, a exigir intervenção. Uma parte das soluções pode vir de medidas previstas no próprio PNE, mas ainda pendentes de implementação a saber, a exemplo da própria da base curricular a que estão atreladas:

7.1) estabelecer e implantar, mediante pactuação interfederativa, diretrizes pedagógicas para a educação básica e a base nacional comum dos currículos, com direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento dos (as) alunos (as) para cada ano do ensino fundamental e médio, respeitada a diversidade regional, estadual e local;

7.2) assegurar que:

a) no quinto ano de vigência deste PNE, pelo menos 70% (setenta por cento) dos (as) alunos (as) do ensino fundamental e do ensino médio tenham alcançado nível suficiente de aprendizado em relação aos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento de seu ano de estudo, e 50% (cinquenta por cento), pelo menos, o nível desejável;

b) no último ano de vigência deste PNE, todos os (as) estudantes do ensino fundamental e do ensino médio tenham alcançado nível suficiente de aprendizado em relação aos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento de seu ano de estudo, e 80% (oitenta por cento), pelo menos, o nível desejável;

Além das metas internas de desempenho, adotou-se no PNE um referencial externo dos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), nos moldes da estratégia 7.11, da mesma meta, com o intento de *melhorar o desempenho dos alunos da educação básica nas avaliações da aprendizagem no Programa Internacional de Avaliação de Estudantes - PISA, (...) de acordo com as seguintes projeções:*



<b>PISA</b>	<b>2015</b>	<b>2018</b>	<b>2021</b>
Média dos resultados em matemática, leitura e ciências	438	455	473

Os resultados do Pisa de 2015, publicados no início de dezembro de 2016, mostram retrocesso do País em relação aos resultados de 2012. Em 2015, a nota do País em ciências caiu de 405 a 401; em leitura, o desempenho do Brasil caiu de 410 para 407; em matemática, saiu de 391 para 377. Enquanto isso, a média da OCDE foi elevada a cerca de 490 pontos, o que aumentou ainda mais o fosso entre o Brasil e os países desenvolvidos.

Outras importantes estratégias da Meta 7, com vistas a imprimir qualidade ao ensino incluem:

7.3) constituir, em colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, um conjunto nacional de indicadores de avaliação institucional com base no perfil do alunado e do corpo de profissionais da educação, nas condições de infraestrutura das escolas, nos recursos pedagógicos disponíveis, nas características da gestão e em outras dimensões relevantes, considerando as especificidades das modalidades de ensino;

7.4) induzir processo contínuo de autoavaliação das escolas de educação básica, por meio da constituição de instrumentos de avaliação que orientem as dimensões a serem fortalecidas, destacando-se a elaboração de planejamento estratégico, a melhoria contínua da qualidade educacional, a formação continuada dos (as) profissionais da educação e o aprimoramento da gestão democrática;

7.5) formalizar e executar os planos de ações articuladas dando cumprimento às metas de qualidade estabelecidas para a educação básica pública e às estratégias de apoio técnico e financeiro voltadas à melhoria da gestão educacional, à formação de professores e professoras e profissionais de serviços e apoio escolares, à ampliação e ao desenvolvimento de recursos pedagógicos e à melhoria e expansão da infraestrutura física da rede escolar;

7.6) associar a prestação de assistência técnica financeira à fixação de metas intermediárias, nos termos estabelecidos conforme



pactuação voluntária entre os entes, priorizando sistemas e redes de ensino com Ideb abaixo da média nacional;

7.7) aprimorar continuamente os instrumentos de avaliação da qualidade do ensino fundamental e médio, de forma a englobar o ensino de ciências nos exames aplicados nos anos finais do ensino fundamental, e incorporar o Exame Nacional do Ensino Médio, assegurada a sua universalização, ao sistema de avaliação da educação básica, bem como apoiar o uso dos resultados das avaliações nacionais pelas escolas e redes de ensino para a melhoria de seus processos e práticas pedagógicas;

7.8) desenvolver indicadores específicos de avaliação da qualidade da educação especial, bem como da qualidade da educação bilíngue para surdos;

7.9) orientar as políticas das redes e sistemas de ensino, de forma a buscar atingir as metas do Ideb, diminuindo a diferença entre as escolas com os menores índices e a média nacional, garantindo equidade da aprendizagem e reduzindo pela metade, até o último ano de vigência deste PNE, as diferenças entre as médias dos índices dos Estados, inclusive do Distrito Federal, e dos Municípios;

7.10) fixar, acompanhar e divulgar 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 (as) alunos (as), e a transparência e o acesso público às informações técnicas de concepção e operação do sistema de avaliação;

Por fim, não menos importante, foi a iniciativa do PNE em experimentar uma inflexão no modelo vigente de financiamento da educação a partir da implementação do conceito de custo aluno-qualidade, metodologia referenciada nos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem de qualidade. Consoante a Meta 20 do Plano, que cuida do financiamento, uma das estratégias mais relevantes para o sucesso do PNE envolve a implementação desse paradigma de distribuição de recursos, formuladas nos seguintes moldes:

20.7) implementar o Custo Aluno Qualidade - CAQ como parâmetro para o financiamento da educação de todas as etapas e



modalidades da educação básica, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar;

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;

20.10) caberá à União, na forma da lei, a complementação de recursos financeiros a todos os Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não conseguirem atingir o valor do (...) do CAQ.



### 3. EDUCAÇÃO INFANTIL

A educação infantil se notabilizou como importante etapa de preparação para o ingresso no ensino formal e para o sucesso acadêmico ao longo da vida. A par da evidência dessa correlação, a ONU tem recomendado a seus estados-membros a universalização de pelo menos um ano de oferta de pré-escola para as crianças neles residentes.

No que tange a esse intento em particular, o Brasil não se encontra distante. A atenção à primeira infância como um todo, foco do objetivo 2 do ODS da Agenda 30, não constitui exatamente uma novidade dos dias atuais na agenda brasileira. Na questão do cuidado, o Brasil avançou significativamente na redução da taxa de mortalidade infantil, reduzindo-a, de 2000 a 2014, de 27,4 para 14,4 mortes antes de um ano a cada mil crianças nascidas vivas, conforme o IBGE.

Em relação à vertente educacional, a educação infantil está amparada na Constituição de 1998, como direito de frequência das crianças de zero a 6 anos (a partir de 2006, 5 anos) a creches e pré-escolas. O serviço previsto na Carta Magna alcança também uma vertente assistencial, associada às necessidades dos pais trabalhadores. Entretanto, é na perspectiva de cunho educacional, focada na preocupação com a plenitude do desenvolvimento da criança e no seu entendimento como sujeito de direito, que residem os maiores esforços das ações do Estado, dada a importância do acesso a oportunidades educacionais nessa idade para o sucesso escolar futuro.

Sob esse quadro normativo, as matrículas na educação infantil, por etapas, apresentam resultados substancialmente diferenciados. No período de 2000 a 2015, consoante se observa na Tabela 2, a seguir, o Brasil



apresentou um salto de 916 mil matrículas para pouco mais de 2.064 mil matrículas em creches. Na pré-escola, no entanto, agregou-se um acréscimo de apenas 271 mil novas matrículas às 4.421 mil constatadas em 2000. Assim, enquanto o atendimento em creches experimentou um crescimento considerável, expresso pela duplicação da matrícula, o atendimento na pré-escola praticamente se manteve estável, pois o aumento observado mal chegou a 6%.

Malgrado haja outros fatores intervenientes, a estagnação da oferta na pré-escola pode ser explicada pela aprovação da Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006, que provocou modificação na estrutura e queda de matrícula da etapa a partir de meados dos anos 2000. Essa lei ampliou a duração do ensino fundamental de oito para nove anos. Com isso, a matrícula de crianças de 6 anos de idade migrou para o ensino fundamental, num processo de implementação que se estendeu até o ano de 2010<sup>5</sup>.

**TABELA 2**  
**MATRÍCULA NA EDUCAÇÃO INFANTIL POR ETAPA:**  
**BRASIL - 2000-2015**

Ano	Matrícula		
	Creche	Pré-Escola	E. Infantil
2000	916.864	4.421.332	5.338.196
2002	1.152.511	4.977.847	6.130.358
2004	1.348.237	5.555.525	6.903.762
2005	1.414.343	5.790.696	7.205.039
2006	1.427.942	5.588.153	7.016.095
2008	1.751.736	4.967.525	6.719.261
2010	2.064.653	4.692.045	6.756.698
2012	2.540.791	4.754.721	7.295.512
2013	2.730.119	4.860.481	7.590.600
2015	3.030.624	4.877.666	7.908.290
<b>Var. (%)</b> <b>2015/2000</b>	<b>231%</b>	<b>10%</b>	<b>48%</b>

Fonte: MEC/Inep, Censo Escolar

<sup>5</sup> Observe-se que após o ano de 2010, a pré-escola volta a crescer. Mas mesmo que oferta desta etapa fosse então universalizada, os novos números atuais não poderiam ser comparáveis aos de anos em que a pré-escola compreendia a idade dos 4 aos 6 anos.



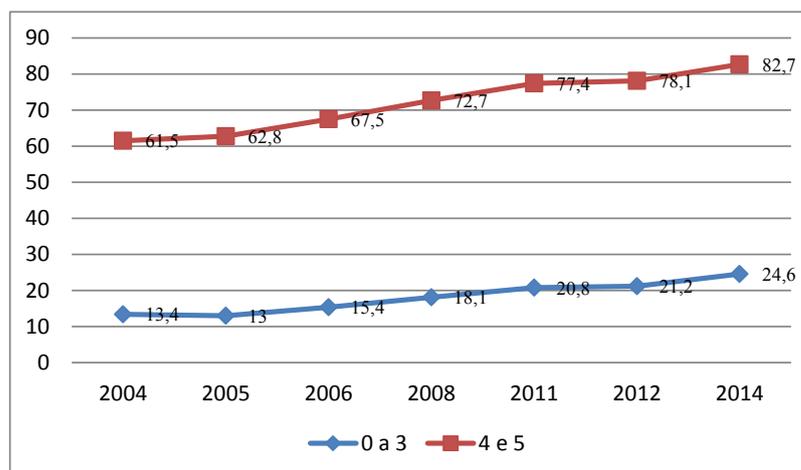
É importante considerar o indicador de matrícula em números absolutos não permite ajuizamento em relação à dimensão da demanda social. Assim, o ideal seria considerar o atendimento à vista da população em idade para frequentar classes de creche e pré-escola. A esse respeito, o Gráfico 4 a seguir, que trata frequência de crianças com idade de zero a 3 anos, e de 4 e 5 anos, a estabelecimentos de educação infantil ou de ensino, é ilustrativo para o propósito dessa comparação.

Conforme se observa no Gráfico 4, até o ano de 2014, o Brasil conseguiu garantir vagas a quase 83% das crianças com 4 e 5 anos de idade. Isso é basicamente a meta de matrícula que se havia concebido para a pré-escola no PNE 2001-2010, que era de 80% para crianças de 4 a 6 anos. Para este segmento, a proporção de atendimento no País se mantém abaixo da de nações com o mesmo nível de desenvolvimento como México e Argentina, onde a oferta de pré-escola já foi universalizada.

Como já se mencionou anteriormente, o PNE 2014-2024 propõe a universalização da pré-escola, para crianças de 4 e 5 anos, até este ano de 2016. Para 2024, o plano prevê a matrícula de 50% das crianças de até 3 anos de idade em creches. É necessário dizer que esta última meta é basicamente uma reedição daquela do PNE anterior, cujo resultado mal chegou a 20% de matrícula - ou 40% da meta.



**GRÁFICO 4**  
**TAXA DE FREQUENCIA BRUTA A ESTABELECIMENTO DE EDUCAÇÃO,**  
**POR GRUPOS DE IDADE – BRASIL - 2004-2014<sup>6</sup>**



A despeito de contar com um planejamento articulado de longo prazo, formalizado e apoiado no ordenamento jurídico, a expressar o consenso de aspirações mais prementes da sociedade, o País enfrenta dificuldades para uma intervenção substantiva na realidade educacional. O caso da educação infantil e a complexidade do pacto federativo brasileiro geram limitações institucionais tendentes a mitigar as possibilidades de realização de parte dessas metas.

É que por força do regime de colaboração previsto no art. 211 da Constituição, são os municípios que devem ter atuação prioritária na educação infantil, o que, no setor público, acaba se tornando exclusiva. Com efeito, o desafio de prover educação infantil tem sido obstado, não raro, pela incapacidade operativa dos entes federados designados para a sua realização, dado que são, do ponto de vista financeiro, os mais fragilizados da Federação brasileira.

<sup>6</sup> IBGE/PNAD.



A propósito, no que respeita à colaboração com os municípios, boa parte dos esforços da União entre 1998 e 2006 esteve focada na parca e inócua complementação dos recursos destinados ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Dessa maneira, praticamente não houve financiamento da União à educação infantil nesse período.

Por isso mesmo, até então, o investimento na área ficou restrito às disponibilidades dos municípios e dos estados, que ainda detinham uma participação expressiva na oferta de pré-escola. Com efeito, se o regime de colaboração funcionar apenas como separador de atribuições, não é de se estranhar a lentidão com que avança o acesso das crianças pequenas brasileiras à escola.

Em 2007, com a criação do Fundeb, houve uma inflexão nesse quadro. As perspectivas de aumento do aporte de recursos do governo federal à educação básica geraram expectativa de crescimento sustentável na oferta de vagas para creches e pré-escolas. No entanto, a disputa por recursos no âmbito do Fundo logo evidenciou que a ampliação vislumbrada da oferta de vagas em creches, bem mais cara sobretudo para a modalidade de tempo integral, e pré-escolas, manter-se-ia condicionada pela capacidade dos municípios.

Foi nesse contexto que o Governo Federal lançou, em 2007, como parte das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que deveria ser executado até 2022, ano do bicentenário do País, o Programa Nacional de Reestruturação e Apelelhagem da Rede Escolar de Educação Infantil (PROINFANCIA).



Com a finalidade primordial, mantida até os dias atuais, de melhorar o atendimento e a ampliar a oferta de vagas para crianças pequenas em creches e pré-escolas, o Proinfância financia a construção e a ampliação de creches e escolas públicas de educação infantil. Além disso, o programa oferece apoio técnico e financeiro aos municípios e ao Distrito Federal para a construção, reforma e aquisição de equipamentos e mobiliários para instituições públicas de educação infantil.

De alcance nacional, o programa prioriza o atendimento de áreas que concentrem grandes contingentes da população escolar em questão. Para participar do programa, o ente federado interessado precisa aderir ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e realizar o Plano de Ações Articuladas (PAR).

De acordo com dados divulgados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), somente até o ano de 2008 o Proinfância havia transferido recursos para a construção de 1.021 unidades de educação infantil. Em 2009, havia financiado a edificação de 500 novas escolas, além de ter feito convênios para a construção de mais 700 creches, destinando recursos para equipamentos e mobiliários de unidades em fase final de construção por meio de 214 convênios.

A promulgação da Emenda Constitucional nº 59, de 2009, que tornou obrigatória a universalização da pré-escola em 2016, conferiu ao programa contornos de política pública relevante. Assim, a partir de 2011 o Proinfância passou a integrar o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2), com vistas a flexibilizar sua operacionalização e ganhar celeridade na oferta de educação infantil.



A dimensão da política pode ser avaliada pelo volume de recursos movimentados e resultados. No Plano Plurianual 2011-2014, o programa recebeu uma previsão de investimento da ordem de R\$ 7,6 bilhões, para a realização de uma meta de construção de 6 mil unidades de educação infantil. Em termos de matrícula, o programa pretendia cobrir pelo menos um milhão de novas vagas, diante de uma demanda potencial estimada em 10 milhões apenas para creches.

Em balanço realizado pelo MEC em março de 2015, os números apurados no âmbito do Proinfância indicaram a contratação da construção de 8.787 creches e pré-escolas distribuídas por 4.178 municípios, perfazendo um investimento da ordem de R\$ 10 bilhões desde o início da operação do programa. Ainda que todos os atendimentos contemplados se referissem apenas a creche em tempo integral, cujos projetos preveem 120 vagas, as oportunidades criadas somariam, ao cabo, mais de um milhão.

De todo modo, essa contribuição ainda é tímida diante das necessidades de acesso à educação para esse segmento populacional. Ela mal cobre as necessidades mais prementes de cobertura para a universalização da pré-escola, que deve ser conquistada, nos termos da Constituição e do PNE, até este ano de 2016. Ainda assim, essa é a política de maior expressão da União no apoio aos municípios.

O Proinfância tem sido avaliado por meio de estudos de escopos e enfoques os mais diversos, desde auditorias de natureza operacional a estudos acadêmicos de casos múltiplos. Em estudos, sobre a implantação do Programa nos estados do Rio Grande do Sul, Pernambuco, Alagoas e Paraíba, o impacto do programa foi considerado positivo, em face da criação de novas vagas nessas unidades da Federação.



No entanto, são comuns os relatos de dificuldades dos gestores municipais para formalizar a demanda local ao MEC, bem assim para receber apoio técnico do FNDE. Alguns estudos apontam como causa dessa dificuldade deficitária estrutura de pessoal qualificado das prefeituras, que, crucial para a implantação do programa, gera dificuldades até mesmo para a própria adesão. Outros problemas detectados dizem respeito à comprovação da regularidade do terreno, que deve pertencer ao município, além da inobservância, na construção, do projeto padrão definido pelo MEC.

Esses estudos têm aportado contribuições importantes para o aprimoramento do programa. Algumas inovações introduzidas na política, a exemplo da inserção no PAC, que gerou flexibilização e agilidade de execução; a faculdade conferida aos municípios para adequar o projeto à sua realidade e necessidades; e a substituição dos tradicionais convênios entre a União e os municípios por termos de compromisso podem ter nascido dessas avaliações.

Como já se viu, apesar do esforço da União e da expressão do Proinfância, o déficit de atendimento do País em creches ainda é muito elevado. A Tabela 3 é ilustrativa sobre o crescimento da matrícula em creche por natureza administrativa da instituição frequentada. Os dados permitem concluir que as matrículas privadas têm crescido mais rapidamente do que as públicas. De qualquer maneira, como a tabela reflete apenas um período de seis anos, o crescimento verificado é alentador.



**TABELA 3**  
**EVOLUÇÃO DA MATRÍCULA EM CRECHE - BRASIL: 2008 A 2014**

Agregação	Ano				Var. (%) 2008/2014
	2008	2010	2012	2014	
<b>Total</b>	1.751.736	2.064.653	2.540.791	2.891.976	65,1
Urbana	1.637.671	1.934.903	2.397.110	2.720.019	66,1
Rural	114.065	129.750	143.681	171.957	50,8
Pública	1.143.430	1.353.736	1.611.054	1.830.291	60,1
Federal	1.121	1.248	1.245	1.262	12,6
Estadual	7.365	7.308	6.433	4.732	-
Municipal	1.134.944	1.345.180	1.603.376	1.824.297	35,8
Privada	608.306	710.917	929.737	1.061.685	60,7
					74,5

Fonte: MEC/Inep/Deed

Nada obstante, no ano de 2012, tendo por base os dados dos Cadastros Sociais, o governo federal reconheceu que o público mais difícil de superar a extrema pobreza era constituído pela população vulnerável de menos de 6 anos de idade. Na ocasião, 78% dessa população estava concentrada nas regiões Norte e Nordeste e esta última, sozinha, abrigava 60% de todo o contingente dessas crianças do País.

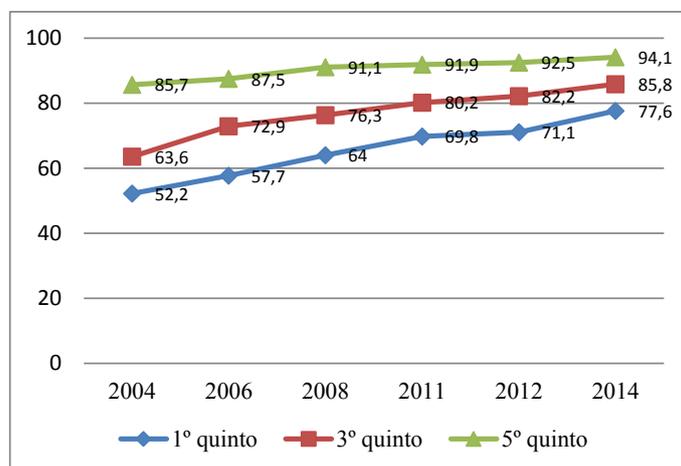
Conforme se observa no Gráfico 5, elaborado com base em dados da Pnad, a diferença da presença de crianças dos grupos de primeiro e último quinto de renda em pré-escola, ainda é muito elevado (15%, em 2014), especialmente considerando que esta etapa da educação infantil é de frequência obrigatória e deveria ser universalizada a partir de 2016.

Foi nesse contexto o governo federal lançou, em maio daquele ano, o Programa Brasil Carinhoso. A iniciativa, uma ação do programa Brasil sem Miséria, apoia-se em três eixos: garantia de renda mínima para famílias extremamente pobres que contem pelo menos uma criança de até 6 anos; ampliação do acesso das crianças em situação de extrema pobreza a creches



de qualidade; acesso à saúde, para prevenir e combater doenças que acometem essa parcela vulnerável da população.

**GRÁFICO 5**  
**CRIANÇAS DE 4 E 5 ANOS NA ESCOLA, POR QUINTOS DO RENDIMENTO MENSAL DOMICILIAR PER CAPITA - BRASIL, 2004-2014<sup>7</sup>**



Desse modo, o Brasil Carinhoso é voltado para a primeira infância, com prioridade à escolarização em creches, de crianças de zero a 48 meses. Foi institucionalizado por meio da Medida Provisória nº 570, de 2012, posteriormente convertida na Lei nº 12.722, de 3 de outubro daquele ano. Nesse sentido, está alinhado com estratégia do PNE para a educação infantil consistente em *garantir que, ao final da vigência deste PNE, seja inferior a 10% (dez por cento) a diferença entre as taxas de frequência à educação infantil das crianças de até 3 (três) anos oriundas do quinto de renda familiar per capita mais elevado e as do quinto de renda familiar per capita mais baixo.*

<sup>7</sup> IBGE/PNAD.



Articulado com o Programa Bolsa Família, o programa prevê transferências obrigatórias de recursos da União aos municípios e ao Distrito Federal, com a finalidade de prestar apoio financeiro à ampliação da oferta de educação infantil, em novas turmas. Apesar da prioridade às matrículas em creches públicas, são consideradas também as matrículas em creches conveniadas.

Têm acesso aos recursos os entes que informaram no Censo Escolar do ano anterior a quantidade de matrículas de crianças de zero a 48 meses, membros de famílias beneficiárias do Bolsa Família em creches públicas ou em instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos conveniadas com o poder público.

As transferências de recursos financeiros, que são automáticas e dispensam a realização de convênio ou outro instrumento, devem ser utilizadas na manutenção e desenvolvimento da educação infantil, mormente no custeio de ações de cuidado integral, segurança alimentar e nutricional, e contribuir para garantir o acesso e a permanência da criança na educação infantil.

Para o cálculo do montante das transferências, feitas em duas parcelas, tem-se por base a metade do valor anual mínimo por matrícula em creche pública ou conveniada, em período integral e parcial, definido para o Fundeb. No período de 2012 a 2015, foram repassados cerca de R\$ 1,45 bilhão a 4.933 municípios e ao Distrito Federal.

De acordo com dados oficiais, a iniciativa contribuiu para a ampliação de vagas em creches para o quinto menos favorecido da população, notadamente os beneficiários do Bolsa Família, que somavam, então, cerca de 3.545 mil crianças de zero a 48 meses. Dados extraídos do



Censo Escolar e do Cadastro Único apontaram, ainda que o número dessas crianças matriculadas em creches teria passado de 492,8 mil, em 2011, para 636 mil, em 2014, perfazendo um aumento de cerca de 29%, e alcançando quase 18% do total de beneficiários do Bolsa Família dessa faixa etária.

Nada obstante, o programa enfrentou problemas de execução (apenas 2.577 dos municípios teriam ampliado a matrícula de crianças do Bolsa Família em creches), o que ensejou a modificação de seu formato inicial. Em outubro de 2015, ainda havia por executar cerca de R\$ 476,3 milhões dos recursos transferidos até o ano 2014. De acordo com gestores da educação ligados à União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), não havia expectativa de continuidade da política. Por isso, muitos municípios adotavam uma lógica orçamentária de poupar recursos financeiros do programa para utilização no ano seguinte.

As medidas legais mais recentes poderiam sinalizar aos gestores a perenidade da política. Dessa forma, tenderiam a melhorar o quadro de desempenho do programa. Nada obstante, diante do ajuste fiscal em construção no âmbito da União, não há como garantir a continuidade dos aportes de recursos da União ao DF e aos municípios.

A sustentabilidade da política é importante, pois, ao menos em termos de concepção, trata-se de uma das mais pertinentes no intuito para interromper o ciclo de reprodução da desigualdade educacional e social em um ponto importante do seu nascedouro.



## **4. EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E SUPERIOR**

As metas 3 e 4 do quarto objetivo da Agenda 30 estão diretamente relacionadas ao ensino superior e à modalidade de ensino conhecida entre nós como educação profissional e, quando associada ao nível superior, tecnológica. Ambas são tratadas a seguir.

### **4. 1. Educação profissional**

O art. 205 da Constituição Federal, ecoado pela LDB, estabelece a qualificação para o trabalho como um dos fins da educação. No sistema educacional brasileiro, a educação profissional e tecnológica constitui uma modalidade de ensino caracterizada pela flexibilidade. De acordo com a LDB, a educação profissional e tecnológica pode integrar-se aos diferentes níveis e modalidades de educação e às dimensões do trabalho, da ciência e da tecnologia. Os cursos dessa modalidade de ensino podem ser organizados por eixos tecnológicos, possibilitando a construção de diferentes itinerários formativos, observadas as normas do respectivo sistema e nível de ensino. São classificados no âmbito da educação profissional e tecnológica os seguintes cursos: de formação inicial e continuada ou qualificação profissional; de educação profissional técnica de nível médio; de educação profissional tecnológica de graduação e pós-graduação.

As duas metas do PNE vigente ligadas diretamente à educação profissional relacionam-se à educação de jovens e adultos (meta 10) e à modalidade técnica de nível médio (meta 11). Em decorrência da histórica deficiência de oferta nos segmentos, as duas metas tratam principalmente da ampliação do atendimento.

De acordo com a meta 10, deve-se, ao término do Plano, assegurar a oferta mínima de 25% das matrículas de educação de jovens e



adultos (EJA), nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional.

De fato, é baixíssimo o índice de integração da EJA com a educação profissional. Considerados os níveis fundamental e médio, apenas 3,1% das matrículas apresentavam essa integração (2015). Entre as estratégias estipuladas pelo novo PNE para atingir a meta 10 está a expansão, inclusive mediante programa nacional, da educação de jovens e adultos articulada à formação profissional inicial e continuada de trabalhadores, com diversificação curricular, melhor articulação entre teoria e prática e a produção de material didático e o desenvolvimento de currículos e metodologias específicas.

Outra estratégia é a expansão da oferta pública, em regime de colaboração com entidades privadas de formação profissional vinculadas ao sistema sindical e, no caso das pessoas com deficiência, de entidades sem fins lucrativos de atendimento à pessoa com deficiência. Outros públicos específicos são focados pelas estratégias da meta: populações itinerantes e do campo, comunidades indígenas e quilombolas e pessoas privadas de liberdade. Merece destaque também a preocupação com a implementação de mecanismos de reconhecimento de saberes dos jovens e adultos trabalhadores.

Já a meta 11 do PNE prevê que se tripliquem, igualmente em dez anos, as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta, com o mínimo de 50% da expansão no segmento público. Essa meta busca combater a significativa deficiência do atendimento no setor: em 2015, apenas 8,3% das matrículas no ensino médio eram integradas ou concomitantes à educação profissional (9,5%, se computadas as matrículas do magistério de nível médio). A proporção é bem



inferior àquela de alguns países fortemente industrializados, como a Alemanha – 57%, em 2007.

**TABELA 4**  
**EDUCAÇÃO PROFISSIONAL TÉCNICA DE NÍVEL MÉDIO**  
**MATRÍCULAS 1999-2015**

	<b>Total</b>	<b>Federal</b>	<b>Estadual</b>	<b>Municipal</b>	<b>Privada</b>
<b>1999</b>	716.652	101.001	265.772	37.150	312.729
<b>2003</b>	589.383	79.484	165.266	19.648	324.986
<b>2005</b>	747.892	89.114	206.317	25.028	427.433
<b>2010</b>	1.140.388	165.355	398.238	32.225	544.570
<b>2015</b>	1.693.310	315.482	516.279	25.552	835.997

Fonte: MEC/INEP.

\*Integradas, concomitantes e subsequentes.

Convém lembrar que as reformas que se seguiram imediatamente à edição LDB de 1996 foram perniciosas à integração entre o ensino médio e o técnico. Buscou-se então multiplicar a oferta de cursos de mais breve duração, que pudessem qualificar alunos do ensino médio, egressos dele e trabalhadores em geral para a inserção ou reinserção mais rápida no mercado de trabalho. Assim, entre 1999 e 2003, enquanto as matrículas do ensino médio regular cresceram de 7,8 milhões para 9,1 milhões, as do ensino técnico de nível médio caíram de 716 mil para 590 mil. No período, um quinto das matrículas da modalidade na rede federal deixou de existir. O impacto foi maior nas redes estaduais, que em geral não tinham uma tradição do porte da rede de escolas técnicas federais.

A mudança das políticas do governo federal para a educação profissional, a partir de 2005, voltou a favorecer o estreitamento dos laços entre o ensino médio e o técnico e promoveu a retomada da expansão de



escolas da rede federal de educação profissional. Assim, entre 2003 e 2015, conforme indicado na Tabela 4, as matrículas nos cursos de educação profissional técnica de nível médio triplicaram.

Ainda a respeito do acesso à educação profissional de nível técnico, em 2014, as alunas representavam 53,6% das matrículas – índice superior à proporção de mulheres na população total (51,4%). Mas no que se refere à raça, também em 2014, apenas 26,8% dos alunos se autodeclararam pretos ou pardos, característica que representa 53,6% na população total.

Ainda no mesmo terreno, se consideradas todas as matrículas de educação profissional computadas pelo Censo Escolar de 2015 (pouco mais de 1,9 milhão), 55,4% eram ocupadas por mulheres; 29,7% por homens e mulheres autodeclarados pretos e pardos e 0,3% por pessoas autodeclaradas indígenas.

Para atingir a meta 11, o PNE estabeleceu estratégias que buscam a expansão da oferta das vagas de educação profissional técnica de nível médio na rede federal, nas redes estaduais, nas entidades privadas de formação profissional vinculadas ao sistema sindical – com a ampliação da gratuidade de seus cursos – e, para pessoas com deficiência, em entidades sem fins lucrativos, com atuação exclusiva na modalidade de educação especial. Prevê-se também a expansão da oferta de financiamento estudantil à educação profissional técnica de nível médio oferecida em instituições privadas de educação superior. Assim como no caso da EJA, o PNE confere atenção para as populações do campo e para as comunidades indígenas e quilombolas. Outras estratégias da meta 11 a destacar são o estímulo à oferta de estágio, a ampliação da oferta de programas de reconhecimento de saberes para fins de certificação, a criação de sistema de avaliação de



qualidade e melhoria da articulação entre a oferta de formação e as necessidades do mercado de trabalho.

A principal política do governo federal dirigida à educação profissional em anos recentes é constituída pelo Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), regido pela Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011. O Pronatec foi criado com o objetivo de expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos profissionais técnicos de nível médio, bem como de cursos de formação inicial e continuada para trabalhadores.

O Programa é desenvolvido por meio de várias ações. Uma delas consiste na expansão do número de escolas técnicas que compõem a Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica. Até 2002, havia 140 instituições federais nessa rede. Entre 2003 e 2010, foram construídas mais 214 unidades e outras escolas foram federalizadas. Entre 2011 e 2014, 208 novas unidades entraram em funcionamento, atingindo um total de 562 escolas. Nessa rede há 38 Institutos Federais, presentes em todos estados, oferecendo, em diversos *campi*, cursos de qualificação, ensino médio integrado, cursos superiores de tecnologia e licenciaturas. Integram essa rede, ainda, 3 Centros federais de Educação Tecnológica (CEFETs), 25 escolas vinculadas a universidades, o Colégio Pedro II e uma universidade tecnológica.

Outra estratégia do Pronatec consiste no fomento à expansão da oferta de educação profissional técnica de nível médio na modalidade de educação a distância. Por meio da Rede e-Tec Brasil são oferecidos gratuitamente cursos técnicos e de qualificação profissional, na modalidade a distância. Participam as instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, as unidades de ensino dos Serviços



Nacionais de Aprendizagem (SENAI, SENAC, SENAR e SENAT) e instituições de educação profissional vinculadas aos sistemas estaduais de ensino. Já mediante o e-Pronatec, jovens e trabalhadores podem realizar cursos por meio de autoestudo utilizando plataformas digitais, animações e outros objetos de aprendizagem, acessados diretamente na internet, na TV escola e em outras TVs educativas, além de cursos ofertados no modelo a distância com a participação de professores e tutores nos polos de ensino a distância.

O Pronatec também busca fomentar a ampliação de vagas e a expansão das redes estaduais de educação profissional. Com essa finalidade, foi criado o Programa Brasil Profissionalizado, que se destina à ampliação da oferta e ao fortalecimento da educação profissional integrada ao ensino médio nas redes estaduais. Por meio do programa, o governo federal repassa recursos para as redes de educação profissional dos estados e do Distrito Federal. O Governo Federal realizou convênios junto aos estados e ao Distrito Federal que totalizam cerca de dois bilhões de reais para a construção, reforma e ampliação de escolas estaduais, instalação de laboratórios de apoio aos cursos técnicos e capacitação de docentes e gestores escolares. Até o final de 2015, foram construídas, reformadas e ampliadas 342 escolas públicas estaduais aptas a ofertar cursos técnicos integrados ao ensino médio.

Destaca-se igualmente no Pronatec o fomento à ampliação de vagas em instituições públicas e privadas, inclusive nos serviços nacionais de aprendizagem e em estabelecimentos particulares de educação superior. A principal estratégia para aumentar o número de vagas nessas entidades consiste na oferta de bolsa-formação, nas modalidades: 1) de estudante, voltada para estudantes de cursos de educação profissional técnica de nível médio, nas formas concomitante, integrada ou subsequente, e para cursos de

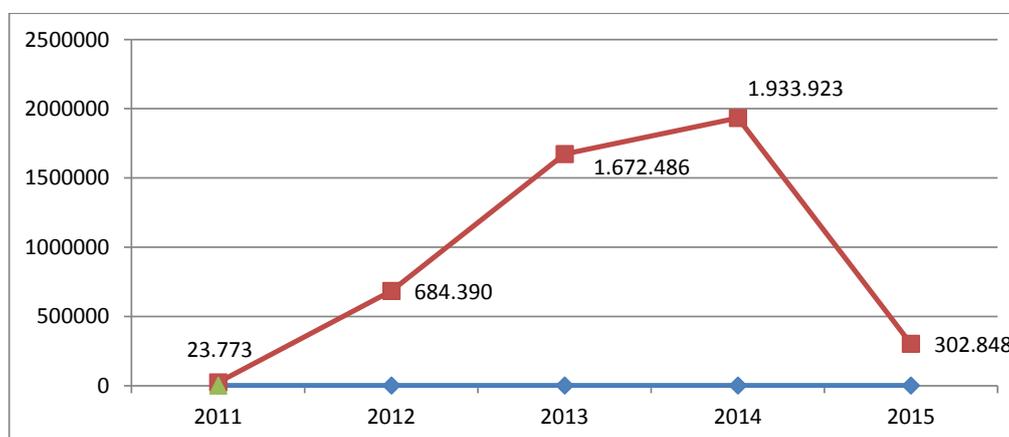


formação de professores em nível médio na modalidade normal; 2) e a do trabalhador, destinada aos trabalhadores em geral e aos beneficiários dos programas federais de transferência de renda, para cursos de formação inicial e continuada ou de qualificação profissional.

O valor das bolsas-formação cobre o custo total do curso por estudante, incluindo mensalidades, encargos educacionais e eventual custeio de transporte e alimentação, sendo vedada a cobrança direta aos alunos de taxa de matrícula, do custeio de material didático ou de qualquer outro valor pelos estudos.

Entre 2011 e 2014, o montante de bolsas-formação teve forte crescimento. Entretanto, em 2015, devido às restrições orçamentárias, a concessão de bolsas teve significativa retração, conforme mostra o Gráfico 6 a seguir. Cabe ressaltar que quase 77% das matrículas referentes a essas bolsas ocorreram em cursos de formação inicial e continuada e de qualificação, que são de curta duração.

**GRÁFICO 6**  
**EVOLUÇÃO DA CONCESSÃO DE BOLSAS-FORMAÇÃO, 2011 a 2015**



Fonte: Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC).



Ainda no âmbito do Pronatec, o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), anteriormente restrito aos cursos de educação superior, foi aberto para cursos da educação profissional e tecnológica, mediante a contratação de financiamento pelo estudante, em cursos de formação inicial e continuada ou em cursos profissionais técnicos de nível médio, pela empresa.

A Lei que regula o Pronatec prevê a criação de sistema de avaliação nacional e indicadores específicos da educação profissional, particularmente para avaliar a qualidade dos cursos feitos mediante a bolsa-formação. Esse sistema ainda não foi estabelecido. O programa prevê o estímulo à expansão de oferta de vagas para as pessoas com deficiência.

A respeito da democratização de acesso à educação profissional, cabe lembrar que, em 2014, o governo federal celebrou acordos com a Confederação Nacional da Indústria (CNI) e com a Confederação Nacional do Comércio (CNC), com o fim de ampliar, progressivamente, a aplicação dos recursos do Serviço Nacional da Indústria (SENAI) e do Serviço Nacional do Comércio (SENAC), recebidos da contribuição compulsória, em cursos técnicos e de qualificação profissional, em vagas gratuitas destinadas a pessoas de baixa renda, com prioridade para estudantes e trabalhadores. Em 2014, as instituições atingiram o percentual de alocação de 66,7% da receita líquida oriunda da contribuição compulsória nos seus programas de gratuidade.

#### **4.2. Educação superior**

A democratização das oportunidades de estudo também tem sido uma marca da educação superior. Conforme dados do IBGE, a taxa bruta de matrícula na educação superior elevou-se de 20%, em 2004, para



32,1%, em 2013; e a taxa líquida, no mesmo período, subiu de 11% para 16,5% (população entre 18 e 24 anos).

Segundo a Tabela 5, o número de matrículas aumentou mais de quatro vezes entre 1996 e 2015.

**TABELA 5**  
**EVOLUÇÃO DAS MATRÍCULAS NA GRADUAÇÃO, POR CATEGORIA**  
**ADMINISTRATIVA, 1996/2004/2012/2015\***

Ano	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privadas
<b>1996</b>	1.868.529	388.987 (20,8%)	243.101 (13%)	103.339 (5,5%)	1.133.102 (60,7%)
<b>2004</b>	4.163.733	574.584 (13,8%)	471.661 (11,3%)	132.083 (3,2%)	2.985.405 (71,7%)
<b>2012</b>	7.037.688	1.087.413 (15,4%)	625.283 (8,9%)	184.680 (2,7%)	5.140.312 (73,0%)
<b>2015</b>	8.027.297	1.214.635 (15,1%)	618.633 (7,7%)	118.877 (1,5%)	6.075.152 (75,7%)

Fonte: Inep – MEC.

\* Em 2012 e 2015 são consideradas as matrículas presenciais e a distância. Em 1996, a modalidade a distância não existia e em 2004 as matrículas totais nessa modalidade somaram apenas 59.611.

O setor privado, beneficiado por maior facilidade nos processos de autorização e credenciamento oficial, bem como por políticas públicas de financiamento estudantil, em especial o FIES, e de concessão de bolsas a fundo perdido, como o Programa Universidade para Todos (PROUNI), liderou com folga esse processo de expansão da oferta<sup>8</sup>.

Regido pela Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, o Prouni concede bolsas de estudo integrais e parciais (50%) em cursos de graduação

<sup>8</sup> Conforme dados do IBGE, em 1997, apenas 2,2% de pardos e 1,8% de pretos, entre 18 e 24 anos, cursavam ou tinham concluído um curso de graduação. Em 2011, os índices subiram para 11% e 8,8%, respectivamente. Entre os brancos, a evolução foi de 11,4% para 25,6%, no mesmo período. O índice dos 20% mais pobre evoluiu de 0,5% para 4,2% e o dos 20% mais ricos, de 22,9% para 47,1%, no período.



e sequenciais de formação específica, em estabelecimentos privados de educação superior privadas, em troca da isenção de tributos das instituições que aderem ao programa. São beneficiários do programa estudantes egressos do ensino médio da rede pública ou da rede particular na condição de bolsistas integrais, com renda familiar bruta *per capita* máxima de três salários mínimos (bolsas parciais) e de um salário mínimo e meio (bolsas integrais). Os bolsistas são selecionados pelas notas obtidas no Enem, a partir de 2010 (média das notas nas provas igual ou superior a 450 pontos e nota superior a zero, em uma mesma edição).

Também podem ser beneficiados pelo Prouni “estudante portador de deficiência, nos termos da lei” e “professor da rede pública de ensino, para os cursos de licenciatura, normal superior e pedagogia, destinados à formação do magistério da educação básica, independentemente da renda”. Os bolsistas do programa não podem possuir diploma de graduação. No âmbito do Prouni existe programa de concessão de Bolsa Permanência para auxiliar os estudantes mais pobres a continuar os estudos.

Segundo o sítio eletrônico do Prouni, entre 2005 e 2014 (2º semestre), foram ofertadas pelo Prouni, 1.497.225 bolsas, sendo 70% integrais e 30% parciais. O número de bolsas ofertadas no segundo semestre de 2016 é de 125.578 (<http://prouniportal.mec.gov.br/dados-e-estatisticas>).

Por sua vez, o Fies, regido pela Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, financia, principalmente, cursos superiores presenciais, com avaliação positiva do MEC, para estudantes matriculados em instituições não gratuitas. Conforme a disponibilidade de recursos, o programa pode financiar cursos de pós-graduação *stricto sensu* e de educação profissional e tecnológica em instituições com avaliação positiva. O Fies financia também os estudos de bolsistas parciais do Prouni. Para se candidatar ao financiamento, os



estudantes que concluíram o ensino médio, a partir de 2010, devem submeter-se ao Enem.

Em 2010, o Fies sofreu mudanças, de forma a facilitar novas contratações e o pagamento dos empréstimos, evitando o elevado nível de inadimplimento que tem caracterizado os programas de crédito estudantil. Com as mudanças, o financiamento passou a ser integral ou parcial, na dependência da faixa de renda familiar do estudante. Durante os estudos, os estudantes atendidos são obrigados ao pagar valor mensal fixo de R\$ 50,00. Após a formação e um período de carência de 18 meses, tem início a amortização do empréstimo, sobre a qual incidem juros que, a partir dos contratos assinados no segundo semestre de 2015 passaram de 3,4% para 6,5% ao ano.

As instituições de ensino que aderem ao programa são remuneradas por meio de Certificados Financeiros do Tesouro (CFT) – Série E, que são títulos utilizáveis para a quitação de obrigações junto ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Entre 2010 e 2014, o número de novos contratos do programa passou de 76,2 mil para 731,3 mil, com investimento que subiu de R\$ 1,7 bilhão para R\$ 13,8 bilhões.

Ainda no apoio ao setor, o governo federal mantém o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior (PROIES), criado em 2012, que procura assegurar condições para a continuidade das atividades de entidades mantenedoras de instituições de ensino superior integrantes do sistema de ensino federal, por meio da aprovação de plano de recuperação tributária e da concessão de moratória de dívidas tributárias federais. Em 2015, no âmbito do programa, foram emitidos R\$ 53,5 milhões em títulos públicos.



Apesar do apoio oficial, ocorreu um arrefecimento no ritmo de expansão do segmento particular. Do impressionante aumento de 163,5% entre 1996 e 2004, passou-se à elevação de 72,2% nos oito anos seguintes. Contudo, uma vez que a expansão das matrículas nas redes públicas, sobretudo nas estaduais e municipais, foi mais modesta (nas municipais houve mesmo regressão entre 2012 e 2015), o setor privado aumentou sua proporção de matrículas, até atingir 75,7% em 2015.

No segmento federal foi criado, em 2007, o Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI)<sup>9</sup>, ao qual aderiram todas as universidades federais. O programa pretendia dobrar o número de vagas nas instituições federais em dez anos, a partir de 2008. De acordo com os números do Censo Escolar da Educação Superior, em 2015, o crescimento das matrículas atingiu 89,5%, com aumento ainda maior no período noturno: 118,2%. Houve ainda crescimento de 163,6% nas matrículas registradas no interior, que passaram a compor 51% das matrículas na graduação presencial.

Na educação a distância, foi considerável o crescimento dos cursos de graduação. Em 2000, havia no País apenas 10 cursos, com 1.682 alunos. Em 2002, já eram 46 cursos, com 40.714 matrículas. O aumento teve continuidade e, em 2015, havia 1.473 cursos, com 1,394 milhão de matrículas – 90,8% delas concentradas no setor privado.

Cumpre registrar a iniciativa federal representada pela Universidade Aberta do Brasil (UAB). Trata-se de um sistema integrado por universidades públicas que oferece cursos de nível superior, por meio do uso da metodologia da educação a distância, para camadas da população que têm

---

<sup>9</sup> O Reuni objetiva criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais.



dificuldade de acesso à formação universitária. O público em geral é atendido, mas os professores que atuam na educação básica têm prioridade de acesso, seguidos dos dirigentes, gestores e trabalhadores em educação básica dos estados, municípios e do Distrito Federal. Em 2015, a UAB contou com a participação de 104 instituições, 645 “polos ativos” e mais de 173 mil alunos matriculados.

Não houve mudanças significativas no perfil da pós-graduação *stricto sensu* nos últimos anos, mas a expansão do setor merece igualmente ser destacada. Das 116 mil matrículas e quase 35 mil titulações em 2004, o sistema passou a atender aproximadamente 204 mil estudantes e 61 mil diplomados, em 2012 – crescimento de 72% e 76%, respectivamente.

No que concerne à rede federal de educação superior, cumpre lembrar o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), criado em 2010, que busca democratizar das condições de acesso e permanência dos jovens no ensino superior público federal. Em seu âmbito, foi criado, em 2013, o Programa Bolsa Permanência, que concede auxílio financeiro a estudantes de graduação matriculados em instituições federais de ensino superior oriundos de escolas públicas, com renda *per capita* de até 1,5 salário mínimo. Em 2015, o Programa Bolsa Permanência concedeu bolsas para mais de 20 mil estudantes, entre os quais 4.167 indígenas e 1.345 quilombolas. Seu custo atingiu R\$ 106,6 milhões.

Na educação superior, o crescimento acelerado do segmento particular suscitou preocupações quanto à qualidade do ensino. Os estabelecimentos privados constituíram-se, assim, no principal foco do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), que avalia as instituições, os cursos e o desempenho dos estudantes no âmbito de todo o sistema federal de educação superior.



Criado em 2004, o Sinaes leva em consideração aspectos como o ensino, a pesquisa, a extensão, a responsabilidade social, a gestão da instituição e o corpo docente. O sistema possui instrumentos complementares, como a autoavaliação, a avaliação externa, informações do censo educacional e o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE), que mede o rendimento dos alunos ingressantes e concluintes dos cursos de graduação. O exame é obrigatório para os estudantes selecionados e condição indispensável para a emissão do histórico escolar. Cada área do conhecimento é avaliada com periodicidade máxima de três anos.

O sistema gera indicadores de qualidade do ensino superior: conceito preliminar de curso (CPC) e índice geral de cursos (IGC). Em uma escala até 5, os conceitos 1 e 2 são considerados insatisfatórios. Nesses casos, as instituições de ensino e os cursos ficam sujeitos a medidas de regulação e supervisão e podem sofrer outras penalidades nos casos de reincidência na avaliação insatisfatória. Os cursos mal avaliados devem passar por reestruturação no corpo docente, com a ampliação dos profissionais em dedicação integral e com maior titulação. Ademais, devem promover readequação da infraestrutura e do projeto pedagógico. O plano de melhoria é acompanhado por comissão de avaliação, que produz relatórios periódicos. Caso as medidas não sejam cumpridas, é instaurado processo administrativo, que pode resultar no fechamento do curso.

Comparações internacionais entre universidades costumam ser polêmicas, uma vez que o contexto nacional e as missões específicas de cada instituição tendem a tornar relativamente arbitrários os critérios de avaliação. Entretanto, estudos dessa natureza oferecem noções sobre o grau de reputação internacional no âmbito da educação superior e da pesquisa acadêmica. Nessas avaliações são considerados critérios como o ensino, a pesquisa (volume, orçamento e reputação), as citações de trabalhos



acadêmicos (influência científica), o apoio financeiro do meio empresarial para a inovação e a composição internacional dos professores, pesquisadores e estudantes.

As universidades latino-americanas não têm obtido boas colocações nas principais avaliações internacionais. No *ranking* de 2015-2016 da revista britânica voltada para matérias concernentes à educação superior *The Times Higher Education* (THE) – que incluiu oitocentas instituições em todo o mundo –, a melhor instituição latino-americana foi, como nas edições anteriores, a Universidade de São Paulo (USP), classificada no intervalo 251<sup>a</sup>-300<sup>a</sup>. A Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) também figurou na lista das 400 melhores, com a colocação entre a 351<sup>a</sup>-400<sup>a</sup><sup>10</sup>.

A avaliação de 2015-2016 da THE também produziu um ranking das duzentas melhores universidades dos países emergentes.<sup>11</sup> Catorze instituições brasileiras surgiram na listagem: USP (9<sup>a</sup>), UNICAMP (24<sup>a</sup>), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP (43<sup>a</sup>), Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ (89<sup>a</sup>), Universidade Federal de Viçosa – UFV (102<sup>a</sup>), Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG (118<sup>a</sup>), Universidade Estadual de São Paulo – UNESP (124<sup>a</sup>), Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUC-RS (125<sup>o</sup>), Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRS (130<sup>a</sup>), Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC (148<sup>o</sup>), Universidade Federal de São Carlos – UFSCAR (167<sup>a</sup>), Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUC-PR (168<sup>a</sup>),

<sup>10</sup> <http://www.timeshighereducation.co.uk/world-university-rankings/> Acesso em 22 de outubro de 2016. Das 30 primeiras colocadas, há 18 norte-americanas, 7 inglesas, uma canadense, uma suíça, uma sueca, uma alemã e uma de Singapura.

<sup>11</sup> Foram considerados 35 países nessa categoria, incluindo os “Brics” Rússia, China, Índia, África do Sul e Brasil.



Universidade Federal de Lavras – UFLA (185<sup>a</sup>) e Universidade Estadual do Rio de Janeiro – UERJ (197<sup>a</sup>).

No *Academic Ranking of World Universities* (ARWU), iniciativa do Centro de Universidades de Classe Mundial da Universidade de Jiao Tong de Xangai, seis universidades brasileiras foram classificadas entre as quinhentas melhores do mundo: USP (101<sup>a</sup>-150<sup>a</sup>); UFRJ, Unesp e Unicamp (301<sup>a</sup>-400<sup>a</sup> as três); e UFMG e UFRS (ambas 401<sup>a</sup>-500<sup>a</sup>).<sup>12</sup>

O PNE 2014-2024 apresenta três metas diretamente voltadas para a educação superior. Segundo a meta 12, o País deve “elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público”. Para tanto, as estratégias apontam para, entre outras ações, a expansão e interiorização da oferta de vagas das instituições públicas, com a otimização de seu atendimento, mediante a elevação da taxa de conclusão média dos cursos de graduação, a ocupação de vagas ociosas e a ampliação das políticas de inclusão e assistência estudantil. A União é também instada a estimular a expansão e reestruturação das instituições estaduais e municipais de educação superior, bem como a ampliar o atendimento do Fies. Igualmente, menciona-se a necessidade de ampliar a participação proporcional de grupos historicamente desfavorecidos no acesso ao nível superior.

A meta 13, por sua vez, estatui que se deve “elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo

<sup>12</sup> Dados disponíveis em: <http://www.shanghairanking.com/pt/World-University-Rankings-2015/Brazil.html> Acesso em 25 de fevereiro de 2016.



docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75% (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores”<sup>13</sup>. Para tanto, são estabelecidas estratégias que buscam, entre outras ações, o aperfeiçoamento do Sinaes, a ampliação de cobertura do Enade, o fomento à formação de consórcios entre instituições públicas e o estímulo a processos de autoavaliação. Especificamente sobre estratégias para a qualificação do corpo docente na educação superior, o PNE é omissivo.

A respeito da qualificação docente na educação superior, cabe assinalar os avanços alcançados nos últimos anos, ainda que a proporção de professores com mestrado e doutorado tenha crescido modestamente nas instituições privadas. Em 2002, mestres e doutores formavam 37,8% e 12%, respectivamente, das funções docentes no setor. Em 2014, os índices eram, na mesma ordem, de 46,9% e 19,6%<sup>14</sup>. Esse conservadorismo do setor, tomado no conjunto, explica o forte *lobby* contra as proposições legislativas (inclusive durante a tramitação da LDB) e as normas regulamentadoras oriundas do MEC que tentaram ampliar as exigências de titulação para a docência na educação superior.

Já a meta 14 prevê que o País deve elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação *stricto sensu*, de modo a atingir a titulação anual de 60 mil mestres e 25 mil doutores. Nas estratégias da meta são incluídas ações que não se limitam à ampliação do contingente de formados, mas também à democratização do atendimento e à melhoria de qualidade. Assim, entre outras estratégias, cabe destacar: a expansão do atendimento, por meios das agências oficiais de fomento à pesquisa, do acesso ao Fies e dos recursos da educação a distância; a adoção de ações de

<sup>13</sup> Segundo a LDB, as universidades devem ter um terço do corpo docente, pelo menos, com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado (art. 52, inciso II).

<sup>14</sup> Nas instituições federais, os índices foram de 28,4% e 59,8%, respectivamente.



53

natureza afirmativa; a busca de internacionalização da pós-graduação; valorização das ações de cooperação científica e tecnológica que visem ao aumento da competitividade internacional do setor produtivo brasileiro; e o incentivo à pesquisa aplicada, com foco na inovação.



## 5. EQUIDADE

Com base nos dados dos últimos censos escolares, o Brasil apresenta, de maneira geral, números indicativos de paridade de gênero na frequência à educação básica. Conquanto os dados referentes à matrícula, estratificados por sexo, evidenciem presença maior de meninos do que de meninas nos sistemas de ensino, é de ressaltar que os números são proporcionais à participação de ambos os grupos na população.

Na educação infantil, o índice de paridade de gênero (IPG) calculado com base nos dados do Censo Escolar de 2015 é de 0,95. De qualquer modo, se esse indicador fosse calculado em relação à população estimada de zero a 5 anos de idade, o resultado seria o mesmo. Portanto, se o indicador fosse ajustado à presença dos dois segmentos na população, não caberia falar em disparidade, uma vez que teríamos um IPG muito próximo de 1,00<sup>15</sup> (0,95/0,95).

A situação encontrada na educação infantil se repete durante todo o ensino fundamental. Todavia, o quadro sofre ligeira inflexão a partir do ensino médio, onde o IGP calculado com base na matrícula de 2015 é estimado em 1,11. Aqui, no entanto, a disparidade ocorre em desfavor dos meninos. Nesta etapa da educação básica, há uma questão cultural que, na aceção de alguns especialistas, afasta mais os estudantes do sexo masculino da escola: trata-se da busca de trabalho.

Entre as meninas, no entanto, é comum o afastamento relacionado à gravidez precoce. A esse respeito, segundo a PNAD de 2014, a proporção de meninas com idade de 15 a 17 anos que não estudam nem trabalham é de quase 13%, bastante superior à de 9% de adolescentes do sexo

---

<sup>15</sup> Considera-se haver paridade com um IPG entre 0,97 e 1,03.

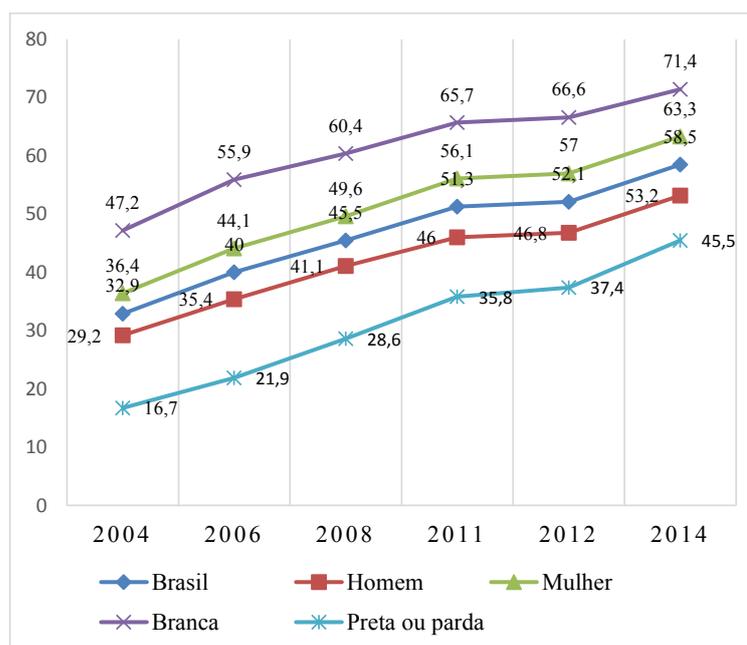


masculino na mesma situação. O número de meninas nessa condição se eleva ainda mais quando se considera a área rural isoladamente. A situação de maior vulnerabilidade dessas adolescentes deveria ensejar políticas específicas, com vistas a evitar desigualdade de oportunidades educacionais e sociais futuras.

Quando se toma como exemplo o caso da matrícula na educação superior, nível educacional para o qual se espera adequada a frequência de jovens de 18 a 24 anos, obtém-se um quadro representado pelo Gráfico 7. Consoante se pode notar, os jovens de ambos os sexos com idade de 18 a 24 anos matriculados na educação superior perfazem, em 2014, uma parcela de 58,5% do contingente de matriculados nesse nível de ensino.

### GRÁFICO 7

#### PROPORÇÃO DE ESTUDANTES DA EDUCAÇÃO SUPERIOR COM 18 A 24 ANOS, POR SEXO E COR OU RAÇA - BRASIL, 2004-2014<sup>16</sup>



<sup>16</sup> IBGE/PNAD.



O percentual de mulheres enquadradas na faixa etária em questão, por seu turno, eleva-se a 63,3%, enquanto o de homens diminui para 53,3%. Esses números indicam que, na faixa etária adequada, que se chama de taxa líquida de matrícula, o IPG calculado poderia ser de 1,18.

À primeira vista, trata-se de um índice ligeiramente favorável às mulheres. No entanto, para que se tenha noção aproximada acerca do que isso representa em termos de paridade, seria necessário aprofundar o conhecimento de pelo menos uma questão. Até que ponto as mulheres têm acesso às mesmas oportunidades de estudos que os homens na educação superior.

Tendo parte desse diagnóstico na dificuldade de inserção da mulher em áreas como as engenharias e as ciências exatas, o Governo Federal, em sintonia com preocupação do PNE 2014-2024, criou o Programa Mulher e Ciência. A iniciativa foi concebida para estimular a visibilidade e estudos e pesquisas atinentes à questão da paridade e igualdade de gênero.

Dessa forma, previu a entrega do Prêmio Construindo a Igualdade de Gênero; o lançamento de Editais Relações de Gênero, para apoio a pesquisas e estudos sobre paridade e igualdade de gênero; a realização do encontro trienal de pesquisadoras intitulado Mulheres e Feminismo: Pensando Gênero e Ciências; além de uma ação para incentivar a presença de mulheres nas carreiras de ciência e tecnologia (Meninas e Jovens Fazendo Ciência, Tecnologia e Inovação).

Quanto ao mais, mantida a atual tendência de universalização da educação básica, é pouco provável a manutenção da disparidade de gênero na educação, até o ano de 2030. Contudo, a questão de fundo que mais tem preocupado os organismos internacionais passa a enfatizar o que meninos e



meninas aprendem na escola e como aplicam esse conhecimento na construção relações menos desiguais.

Sob essa ótica, seriam oportunas intervenções curriculares destinadas à formação de culturas menos sexistas, onde os papéis de homens e mulheres na sociedade estejam menos atrelados à questão do gênero. Para esse fim, o País vem tentando alguns caminhos.

Na área institucional, a criação da Secretaria de Diversidade, no âmbito do MEC, e sua atuação em articulação com outras unidades de governo como a Secretaria de Mulheres, foi importante para dar vazão a políticas de equidade. No entanto, o episódio da criação do Comitê de Gênero no âmbito do Ministério, em 2015, ideia que restou frustrada em razão de forte pressão de setores religiosos, oferece noção do quanto ainda se precisa avançar nessa questão.

Aliás, foi o mesmo tipo de pressão e oposição que conduziu a uma alteração expressiva do conteúdo de uma diretriz do PNE 2014-2024, que tentou dispor sobre a abordagem a ser dada à questão de gênero na educação. A redação dessa diretriz no Projeto de Lei da Câmara nº 103, de 2012, oriundo da Câmara dos Deputados, consistia na *superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da igualdade racial, regional, de gênero e de orientação sexual*. Após apreciação no Senado, restou aprovada como **superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação**.

Ao cabo, a diretriz aprovada se tornou tão genérica, que pode ser mesmo adotada contra a igualdade de gênero. Talvez por isso mesmo,



fosse oportuno, pela centralidade que a questão de gênero ocupa no debate dentro da educação, repor seu lugar e espaço no planejamento educacional.

Do ponto de vista da questão de cor ou de raça, os dados alusivos à educação básica, que dependem de autodeclaração, não permitem formar juízo a respeito do tema, uma vez que um grande número de respondentes do censo escolar se omite em declarar sua cor. Já em relação à educação superior, os dados levantados pela PNAD de 2014 indicam que entre as pessoas brancas que frequentam esse nível de ensino 71,4% se encontram na faixa etária adequada para tanto.

Já entre as pessoas pretas ou pardas, apenas 45,5% têm até 24 anos, o que indica que as pessoas desse segmento étnico estão chegando mais tarde à educação superior. Daí a oportunidade das políticas de cotas de reserva de vagas em razão de raça ou cor da pele.

A falta de preparo das escolas para a diversidade, somada à indisponibilidade de recursos dos sistemas de ensino envolvidos com a oferta de educação básica, torna o segmento das pessoas com deficiência um dos mais vulneráveis da população escolar brasileira.

Uma inflexão nesse quadro começa a se configurar com a Declaração de Salamanca, mediante a qual o Brasil se comprometeu com a educação inclusiva. Desde então, o País passou a disseminar e empregar esforços para a matrícula dos estudantes com deficiência em classes comuns e escolas regulares.

No ano de 2008, o MEC publicou o documento intitulado “Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva”, produto de Grupo de Trabalho instituído no âmbito da Pasta para



traçar diretrizes para a educação inclusiva. Contém um histórico do processo de inclusão escolar no Brasil e expõe princípios e diretrizes com vistas a fundamentar as “políticas públicas promotoras de uma Educação de qualidade para todos os alunos”.

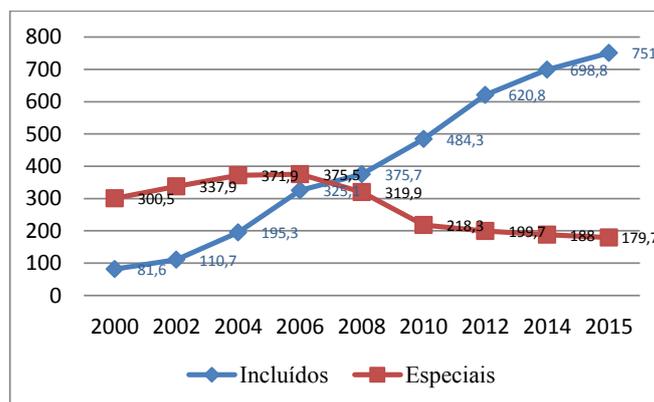
Ainda em 2008, o Brasil ratificou a Convenção da ONU sobre o Direito das Pessoas com Deficiência (CDPD), outro marco fundamental na trajetória da educação inclusiva no Brasil. Mais do que afirmar o direito das pessoas com deficiência à educação inclusiva, em todos os níveis de ensino e ao longo de toda a vida, a CDPD determina adaptações nos sistemas de ensino e o apoio específico e individualizado necessário à maximização do desenvolvimento acadêmico e social das pessoas com deficiência.

Nada obstante, em respeito às famílias, o governo federal continua a alocar recursos públicos em instituições especializadas, que passaram a ofertar atendimento educacional especializado (AEE), não substitutivo da escolarização regular. Dessa forma, os alunos dessas escolas têm sido instados a ter matrícula em escola comum.

De toda maneira, o que é salutar e merece destaque é que a modalidade inclusiva tem viabilizado importantes oportunidades de acesso à educação, favorecendo o crescimento da matrícula de pessoas com deficiência na educação básica. O Gráfico 8, a seguir, elaborado com base no período de 2000 a 2015, é ilustrativo a esse respeito. Em termos absolutos, nos quinze anos considerados, a matrícula de pessoas com deficiência foi elevada de 382 mil para 930 mil. Esse incremento foi possível mesmo com a queda de 40% da matrícula em escolas especializadas, fortemente compensada pela matrícula em classes comuns, que cresceu cerca de oito vezes no período.



**GRÁFICO 8**  
**EVOLUÇÃO DA MATRÍCULA DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA - BRASIL, 2000-2015 - EM MIL<sup>17</sup>**



A política da inclusão está mantida e amparada no PNE 2014-2024, cuja meta 4 consiste em

universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados.

Mais recentemente, em sintonia com a necessidade de aprimorar as normas assecuratórias de direitos para esse segmento, foi aprovado o Estatuto da Pessoa com Deficiência. Também conhecida como Lei Brasileira da Inclusão (Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015), essa norma, que é originária de projeto de lei apresentado ao Congresso Nacional em 2003, afirma, em seu art. 27, o direito da pessoa com deficiência a alcançar o máximo desenvolvimento possível de seus talentos e habilidades físicas, sensoriais, intelectuais e sociais, segundo suas características, interesses e

<sup>17</sup> MEC/Inep/Censo Escolar.



necessidades de aprendizagem, por meio de sistema educacional inclusivo em todos os níveis e aprendizado ao longo de toda a vida.

Nos termos da Lei, a responsabilidade pela educação das pessoas com deficiência é imputada ao poder público, que é incumbido de assegurar, criar, desenvolver, implementar, incentivar, acompanhar e avaliar uma série de medidas voltadas para a efetivação do direito à educação dessas pessoas. As medidas previstas contemplam desde a adoção do sistema educacional inclusivo e da preocupação com o aprendizado ao longo de toda a vida até o apoio individualizado, com a disponibilização de tradutores e intérpretes, segundo as necessidades dos educandos. Passam, ainda, pelo aprimoramento dos sistemas em todos os seus aspectos, indo desde a acessibilidade física ao projeto pedagógico, passando pela formação de professores.

A ampliação de oportunidades educacionais na educação básica gera perspectivas de acesso à educação superior para as pessoas com deficiência. Por isso mesmo, a Lei da Inclusão prevê uma série de medidas visando a assegurar o sucesso das pessoas com deficiência nesse nível de ensino, mas não sem antes garantir que sejam respeitadas suas necessidades e especificidades nos exames de acesso a esse nível de ensino.

Conquanto não tenha logrado unanimidade entre professores, é certo que a inclusão é atrativa em face dos recursos diferenciados que ela tem viabilizado para os sistemas de ensino, seja no âmbito do Fundeb, seja no âmbito de políticas específicas. No que tange ao Fundeb, é importante lembrar que a matrícula da criança com deficiência na rede regular, além de viabilizar um valor maior por aluno, garante um segundo recebimento pela matrícula no atendimento especializado.



A inclusão educacional das pessoas com deficiência tem contado, ainda, com ações concretas articuladas no âmbito do Poder Executivo. Nesse sentido, o Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência: Viver sem Limites, lançado em 2011, tem contribuído para assegurar o direito de todas as pessoas com deficiência à educação, sem discriminação, em igualdade de oportunidades.

Para tanto, o Viver sem Limites financia a realização de serviços de apoio à educação básica. As ações realizadas no âmbito do programa incluem a implantação de Salas de Recursos Multifuncionais (SRM); a promoção de acessibilidade nas escolas e no transporte escolar; a formação de professores para o atendimento educacional especializado (AEE); e a ampliação do Programa BPC na escola.

Adicionalmente, por meio de articulação com a educação profissional, o Plano busca dar prioridade de atendimento às pessoas com deficiência no âmbito do Pronatec. No âmbito da educação superior, estimula as instituições federais (IFES) a instalar núcleos de acessibilidade e a oferecer Cursos de Letras, com ênfase na Língua Brasileira de Sinais (LIBRAS) e de formação em Pedagogia na perspectiva bilíngue (Libras/língua portuguesa).

No período de 2011-2014, o Viver sem Limites logrou implantar 15 mil SRMs, tendo distribuído, ainda, 30 mil *kits* para atualização das SRMs em funcionamento. As SRM são destinadas a atender às especificidades educacionais de pessoas com deficiência ou com altas habilidades/superdotação. Por isso, são equipadas com mobiliário e material pedagógico de acessibilidade. É nessas salas que se realiza o AEE, nas formas complementar ou suplementar, a depender das necessidades ou especificidades de aprendizagem dos estudantes.



Praticamente todas as universidades federais foram apoiadas em projetos de acessibilidade. No mencionado período, 690 profissionais, entre professores, tradutores e intérpretes de Libras foram beneficiados com a criação de 27 cursos de Letras/Libras e mais 12 cursos de Pedagogia na perspectiva bilíngue.

A ação interministerial conhecida como BPC na Escola destina-se a crianças e adolescentes com deficiência que recebam o BPC. Em 2007, ano em que foi firmado o Compromisso Todos pela Educação, constatou-se que apenas 30% dos beneficiários mantinham algum vínculo escolar. A partir de busca ativa para identificar as causas da exclusão escolar dos 70% restantes, o governo conseguiu inverter esse indicador, obtendo 70% de matrículas. Graças ao Viver sem Limites, alcançou 378 mil beneficiários matriculados em 2014. A participação no programa impende a adesão dos prefeitos mediante assinatura de termo específico.

Por meio da ação Acessibilidade na Educação Superior (Incluir), o Viver sem Limites apoiou a criação e reestruturação de núcleos de acessibilidade em 59 universidades federais. Esses núcleos são responsáveis, no âmbito das universidades, por ações de eliminação de barreiras atitudinais, pedagógicas, arquitetônicas e de comunicação. As ações, que visam ao desenvolvimento pleno dos beneficiários, intentam garantir o acesso de estudantes, professores e servidores com deficiência a todos os espaços, ações e processos.

Para assegurar a realização do objetivo de expandir e democratizar a educação profissional e tecnológica, o Pronatec oferece Bolsa-Formação para cursos técnicos de nível médio e de formação inicial e continuada, conhecidos como cursos de qualificação profissional, com atendimento preferencial a pessoas com deficiência, sendo vedado, em face



da articulação com o Viver sem Limites, a abertura de turmas específicas para esse segmento, bem como a criação de vagas exclusivas para os beneficiários.

Com essa inovação, as pessoas com deficiência passam a ter acesso a todas as vagas em cursos presenciais e instituições, alcançando, de maneira indistinta, todas as instituições ofertantes da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, as entidades integrantes do Sistema S, além das redes públicas de educação profissional apoiadas pelo governo federal.



## 6. ALFABETIZAÇÃO E EDUCAÇÃO ELEMENTAR DE ADULTOS

As taxas de analfabetismo no Brasil vêm caindo a cada ano, mas a um ritmo abaixo do esperado. A Tabela 6 mostra a evolução da taxa no País, assim como em suas regiões. A maior concentração relativa de iletrados situa-se nas faixas etárias mais altas, principalmente de moradores das áreas rurais das regiões menos desenvolvidas. Em termos absolutos, o contingente de analfabetos cai ainda mais lentamente e chegou mesmo a aumentar. Assim, em 2003, havia no Brasil 14,6 milhões de iletrados. Em 2011, esse contingente atingiu 12,9 milhões. Em 2014, eram quase 13,2 milhões. Além do crescimento populacional, duas explicações podem ser apontadas para essa situação: 1ª) os programas de alfabetização de jovens e adultos tiveram resultados aquém do esperado; 2ª) o Brasil continuou a produzir analfabetos nas gerações mais novas, dadas as deficiências da escola de educação básica e das políticas públicas inclusivas.

**TABELA 6**  
**EVOLUÇÃO DA TAXA DE ANALFABETISMO NO BRASIL**  
**(em %)**

AGREGAÇÃO	2003	2014
<b>BRASIL</b>	11,6	8,3
<b>NORDESTE</b>	23,2	16,6
<b>NORTE</b>	10,6	9,0
<b>SUDESTE</b>	6,8	4,4
<b>SUL</b>	6,4	4,6
<b>CENTRO-OESTE</b>	9,5	6,5

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios (PNAD) – IBGE

As desigualdades regionais também são evidenciadas pelos dados da Tabela 6. Em termos de etnia/raça, os desequilíbrios igualmente estão presentes: de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de



Domicílios (PNAD) de 2013, o índice de analfabetismo da população branca era de 5,2%, enquanto do grupo formado por pardos e pretos atingia 11,5%.

A principal iniciativa do governo federal para a alfabetização de jovens e adultos consiste no Programa Brasil Alfabetizado (PBA), criado em 2003 e reorganizado em 2007. Em 2015, foram destinados R\$ 210,4 milhões para o pagamento de bolsas a 103 mil voluntários.

O analfabetismo funcional, por sua vez, remete à situação de pessoas incapazes de usar habilidades de leitura, escrita e cálculo no convívio social e no seu próprio desenvolvimento. Ainda que capazes de decodificar letras, números, frases e sentenças em textos curtos, a atuação dessas pessoas vê-se limitada pela dificuldade de compreender textos relativamente simples, de se comunicar com clareza na forma escrita e de fazer operações matemáticas igualmente de natureza não complexa.

O Censo de 2010 mostrou que uma entre cinco pessoas são analfabetas funcionais. O Indicador de Analfabetismo Funcional (INAF) apurado em 2015 pelo Instituto Paulo Montenegro e a Organização Não Governamental Ação Educativa atingiu 27% (4% de analfabetos e 23% de alfabetização rudimentar). Apenas 30% da população pesquisada atingiram os níveis intermediário e de proficiência na alfabetização, enquanto 42% atingiram o nível elementar. Em 2012, essas instituições divulgaram pesquisa que indicava que 38% dos estudantes de nível superior do País não dominavam bem as habilidades de leitura e escrita<sup>18</sup>. Essa situação revela as deficiências de qualidade da educação básica brasileira, que forma mal os estudantes e, em muitos casos, não consegue retê-los na escola.

---

<sup>18</sup> <http://www.ipm.org.br/pt-br/programas/inaf/relatoriosinafbrasil/Paginas/default.aspx>. Acesso em outubro de 2016.



Desse modo, a melhor forma de combater o fenômeno do analfabetismo funcional consiste naturalmente em melhorar a qualidade do ensino nas primeiras etapas educacionais, com atenção especial para o atendimento de populações mais vulneráveis, que precisam receber prioridade nas ações de ampliação da jornada escolar, na oportunidade de associar o ensino à qualificação profissional e nos programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. A EJA, de todo modo, oferece oportunidades para os indivíduos que não tiveram acesso ao ensino fundamental e ao médio na idade esperada ou abandonaram a escola sem concluir seus estudos. Segundo dados gerais do Censo Escolar 2015, a EJA matriculou 3,5 milhões de alunos, dos quais 2,1 milhões no ensino fundamental e 1,3 milhões no ensino médio.

A oferta dessas matrículas está concentrada nas redes estaduais e municipais. Mas a União mantém o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, que visa ampliar o número de matrículas na educação presencial dessa modalidade de ensino. Em 2015, o programa repassou R\$ 49,9 milhões aos entes federados.

A meta 8 do PNE 2014-2024 busca elevar a escolaridade média da população de 18 a 29 anos, “de modo a alcançar, no mínimo, 12 (...) anos de estudo no último ano de vigência deste Plano, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no País e dos 25% (...) mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE”. Para tanto, são especificadas estratégias como: a garantia da oferta de EJA para a continuidade de estudos após a alfabetização, o desenvolvimento de programas e tecnologias para correção de fluxo, para acompanhamento pedagógico individualizado e para recuperação e progressão parcial; a garantia de acesso gratuito a exames de certificação da conclusão dos



ensinos fundamental e médio; o fortalecimento da articulação entre a EJA e a educação profissional; e a “busca ativa” de jovens fora da escola pertencentes aos segmentos populacionais mais vulneráveis, em articulação com políticas públicas desenvolvidas em outros setores.

A meta 9 do PNE, por sua vez, trata diretamente do combate ao analfabetismo: 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 as estratégias estabelecidas, cabe destacar a “busca ativa”, com a colaboração da sociedade, por jovens e adultos não alfabetizados e com baixa escolaridade; a criação de benefício adicional no programa nacional de transferência de renda para jovens e adultos que frequentarem cursos de alfabetização; a implementação de programas suplementares de transporte, alimentação e saúde; apoio técnico e financeiro a projetos inovadores na educação de jovens e adultos; atenção às necessidades educacionais específicas das pessoas privadas de liberdade, das pessoas com deficiência e dos idosos; instituição de programas de capacitação tecnológica voltados para esses segmentos da população.



## 7. CURRÍCULOS

O efetivo exercício do direito à educação está implicado com a aquisição de habilidades, competências e o domínio de conhecimentos importantes para situar o educando no mundo atual. Assim, malgrado toda a sorte de dificuldades que o País tem enfrentado, até mesmo na questão da oferta de vagas, não faltaram iniciativas para garantir acesso a um currículo voltado para questões cruciais da vida humana no mundo contemporâneo.

Num ambiente em rápida transformação e obsolescência, o currículo assume centralidade ímpar e exige constante atenção. É preciso, pois, não perder de vista a sua importância na formação e difusão de valores constituintes da cidadania e da identidade nacional, ao mesmo tempo em que se infunde uma preocupação com questões de dimensão planetária, como a sustentabilidade socioambiental, os direitos humanos, a diversidade cultural.

Os avanços da ciência e as inovações tecnológicas alteram os padrões produtivos da sociedade e desencadeiam novos estilos de vida, mas essas mudanças não podem se dar em detrimento do ser humano, de sua saúde, de seu bem-estar. Por isso, esses temas, ao mesmo tempo em que interferem no trabalho educativo, constituem assunto a ser abordado no fazer docente, de algum modo integrando uma atividade curricular.

Ainda que por via transversa, já que essas preocupações acabam sendo assimiladas pela cultura e é desejável que o sejam, a garantia de que esses temas recebam tratamento curricular está prevista na Constituição de 1988. Em seu art. 210, *caput*, nossa Carta estabelece que *serão fixados conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais.*



Na LDB, o currículo é objeto de uma série de disposições relacionadas tanto a níveis e modalidades de ensino, ora explicitando conteúdos, ora apontando componentes curriculares, a serem contemplados no ensino. Para a educação básica como um todo, há indicação de conteúdos relativos aos direitos humanos e à prevenção de todas as formas de violência contra a criança e o adolescente (art. 26, § 9º). Não bastasse, prevê ainda que o currículo do ensino fundamental inclua obrigatoriamente conteúdo que trate dos direitos das crianças e dos adolescentes (32, § 5º).

A Resolução nº 1, de 30 de maio de 2012, do CNE, que estabelece diretrizes nacionais para a Educação em Direitos Humanos, determina como objetivo central da temática “a formação para a vida e para a convivência, no exercício cotidiano dos Direitos Humanos como forma de vida e de organização social, política, econômica e cultural nos níveis regionais, nacionais e planetário”. Além de prever a inserção dos conhecimentos alusivos aos Direitos Humanos em todos os níveis de ensino, obriga a sua inclusão como componente curricular obrigatório dos cursos de formação inicial e continuada destinados a todos os profissionais da educação.

Até antes da edição da Medida Provisória nº 746, de 22 de setembro de 2016, os currículos do ensino fundamental e médio deveriam incluir os princípios da proteção e defesa civil e a educação ambiental de forma integrada aos conteúdos obrigatórios (§7º do art. 26). No entanto, esse dispositivo foi tacitamente revogado pela norma em alusão.

A esse respeito, vale lembrar que, ao menos no que tange à educação ambiental, a Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999, não apenas dispõe sobre o assunto, como é ainda mais detalhada do que a LDB. Assim, ao dispor sobre a educação ambiental e instituir a sua política nacional, a lei



impõe a presença da educação ambiental, de forma articulada, em todos os níveis e modalidades de ensino.

A Lei nº 9.795, de 1999, orienta, em seu art. 4º, inciso VII, que as diretrizes nacionais para implementação da temática ambiental nas escolas do País deixem espaço à complementação referente à parte diversificada com questões regionais e locais. Adiante, no art. 11, para dar maior eficácia à educação ambiental, determina a inserção da dimensão ambiental como tópico obrigatório da formação de professores da educação básica.

A Resolução nº 2, de 12, do CNE, que estabelece diretrizes curriculares nacionais para a temática, ratifica as determinações da lei e, antevendo a possibilidade de que as instituições de educação superior inobservem a inserção de componente curricular atinente à educação ambiental na formação de professores, procura vincular as deliberações do MEC sobre reconhecimento e credenciamento de cursos à avaliação de cumprimento das diretrizes.

Voltando à LDB, vê-se que ela traz ao currículo preocupações como a compreensão do ambiente natural e social, do sistema político, da tecnologia, das artes e dos valores em que se fundamenta a sociedade (art. 32, inciso II), assim como a necessidade de fortalecer laços de solidariedade humana e de tolerância recíproca em que se assenta a vida social (art. 32, inciso IV), como princípios a serem observados no ensino fundamental.

A LDB contempla ainda disposições sobre finalidades dos níveis de ensino, o que indiretamente suscita a ideia de currículo. Consoante o art. 22, o fim da educação básica é *desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-*



*lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores.* No art. 35, que é dedicado especificamente ao ensino médio, destaca-se o aprimoramento humano do educando, com ênfase na questão da ética, além da preparação básica para o trabalho e para a cidadania.

Com efeito, logo após a edição da LDB, operou-se um grande esforço para pôr em marcha um ensino conducente a esses fins por meio dos **Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs)**. Num primeiro momento foram elaborados PCNs aplicáveis ao ensino fundamental. Posteriormente, foram aprovadas Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio (DCNEM).

Os PCNs consubstanciaram diretrizes, elaboradas no MEC, destinadas a normatizar aspectos fundamentais das disciplinas ou temas transversais do ensino fundamental, com vistas a orientar a atuação dos professores, tendo em conta o objetivo de dotar os educandos de instrumentos e conhecimentos básicos, minimamente necessários, para o *exercício da cidadania, conforme previsto no art. 22 da LDB.*

Os PCNs funcionaram como guias adaptáveis pelos profissionais da educação às mais diferentes realidades. A ideia era que a sua utilização fosse incorporada ao cotidiano dos professores, gerando uma prática consistente e perene de transformação de objetivos, conteúdos, avaliação, planejamento, expectativas de aprendizagem e reflexão sobre a sua própria prática educativa.

Na educação ambiental, os PCNs enfatizaram a urgência da implantação de um trabalho que abrangesse as questões da vida cotidiana do cidadão e discutisse algumas visões polêmicas sobre a temática, tendo em mente a mudança de atitudes na interação com o meio ambiente e na tomada



de consciência sobre os problemas que o afetam e à vida humana, por via de consequência, ameaçando a sustentabilidade em todos os níveis.

Nos PCNs-Artes, os principais objetivos incluíam a utilização das linguagens como a musical, a gráfica, a plástica e a corporal para produzir, expressar e comunicar ideias, interpretar e usufruir das produções culturais, em contextos públicos e privados, atendendo a diferentes intenções e situações de comunicação. Esses PCNs enfatizaram ainda a pluralidade do patrimônio sociocultural brasileiro, mas recomendaram a valorização de aspectos socioculturais de outros povos e nações, de modo a impedir qualquer discriminação baseada em diferenças culturais, de classe social, de crenças, de sexo, de etnia ou outras características individuais e sociais. Na música, por exemplo, recomendava-se sua utilização de forma indiscriminada, contextualizada à realidade da escola.

A edição das DCNEM ocorreu num momento em que predominava o paradigma da “revolução informática”, marcado por mudanças a uma velocidade sem precedentes, transformando rapidamente conhecimento e instituições. Nesse contexto, acreditava-se que a incorporação da tecnologia à vida, em todos os seus aspectos, mudaria o entendimento sobre o papel da escola, transformando a educação em uma das áreas do conhecimento e de atuação humana das mais dinâmicas.

De maneira sintética, as DCNEM correspondem a um conjunto de definições doutrinárias sobre princípios, fundamentos e procedimentos a observáveis na organização pedagógica e curricular de cada escola, com o objetivo de realizar a finalidade da formação plena, pela vinculação da educação com o mundo do trabalho e a prática social, pela consolidação da preparação para o exercício da cidadania iniciado no ensino fundamental e pela preparação básica para o trabalho.



As DCNEM procuraram dar operacionalidade à visão do ensino médio, como etapa final de uma educação que, tendo um caráter geral, fosse oferecida em consonância com as determinações e emergências da contemporaneidade. A par disso, essas diretrizes curriculares foram pautadas pelo desenvolvimento de competências que situassem o educando de maneira ativa e flexível nesse novo ambiente, em todas as suas dimensões.

Para a implementação e organização de currículos, essas diretrizes do ensino médio recomendavam às escolas, entre outras, orientações que enfatizavam o estímulo à capacidade de aprender e o domínio de linguagens como imprescindível à formação dessas competências. Ademais, instigavam os professores a diversificarem as metodologias de ensino, adotando, preferencialmente, as de reconstrução do conhecimento e desenvolvimento do raciocínio, sem perder de vista a dimensão da afetividade do aluno, uma vez que os sentimentos têm potencial para interferir no processo educativo.

De maneira geral, as DCNEM estimularam uma nova dinâmica de funcionamento do ensino médio. Por meio de uma diversidade de princípios pedagógicos como a identidade, a interdisciplinaridade e a contextualização, foi viabilizada a possibilidade de novas formas de organização e estruturação do aprendizado, valorizando espaços, tempos e experiências dos alunos. A organização curricular por áreas do conhecimento visou à elaboração de objetivos de aprendizagem mais condizentes com as necessidades de competências exigidas no mundo em que vivemos. Nesse sentido, elas se harmonizam com recente estratégia adotada no âmbito do PNE 2014-2024 para este nível de ensino:

3.1) institucionalizar programa nacional de renovação do ensino médio, a fim de incentivar práticas pedagógicas com abordagens interdisciplinares estruturadas pela relação entre teoria e prática, por



meio de currículos escolares que organizem, de maneira flexível e diversificada, conteúdos obrigatórios e eletivos articulados em dimensões como ciência, trabalho, linguagens, tecnologia, cultura e esporte, garantindo-se a aquisição de equipamentos e laboratórios, a produção de material didático específico, a formação continuada de professores e a articulação com instituições acadêmicas, esportivas e culturais

A propósito, nos últimos anos, especialmente a partir das discussões de propostas para o atual PNE, o tema dos currículos da educação básica voltou à tona como medida inadiável associada à melhoria do nível de eficiência das escolas desse nível de ensino no País. Tanto é assim, que preocupação com a Base Nacional Comum Curricular permeia o Plano em diversas metas.

A meta 2 do plano, que cuida do ensino fundamental, contempla estratégia específica (2.1) para determinar que o MEC, “em articulação e colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os municípios, até o final do segundo ano de vigência deste PNE”, encaminhe ao CNE uma proposta de direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento para os estudantes, precedida de consulta pública, específica a lei.

Na mesma linha, a meta 3, dedicada ao ensino médio, estabelece, em sua estratégia 3.2, que o MEC, em articulação e colaboração com os entes federados e ouvida a sociedade mediante consulta pública nacional, elaborará e encaminhará ao CNE, até o segundo ano de vigência do PNE, proposta de direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento para os alunos de ensino médio, a serem atingidos nos tempos e etapas de organização deste nível de ensino, com vistas a garantir formação básica comum.



Em adição, o art. 2º da Lei nº 13.005, de 2014, corrobora a importância das questões atinentes ao desenvolvimento sustentável, que integram preocupações de natureza transversal dos currículos, nos seguintes termos:

**Art. 2º** São diretrizes do PNE:

.....  
III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;

.....  
V - formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;

.....  
X - promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.

A Base Nacional Comum Curricular (BNCC) ainda se encontra em elaboração. A fase inicial de sua construção compreendeu a apropriação das propostas curriculares em vigor nos estados, no Distrito Federal e em municípios de todo o País. No tocante às questões curriculares tratadas neste trabalho, a BNCC, em sua versão preliminar, aborda temáticas relacionadas à interculturalidade, à sustentabilidade socioambiental e aos direitos humanos, no âmbito das diferentes e pertinentes áreas do conhecimento. A título ilustrativo, descrevemos, sinteticamente, duas temáticas transversais de abordagem multidisciplinar.

No que concerne à educação ambiental, a BNCC expressa a necessidade de desenvolver habilidades, atitudes e valores, de modo a que isso se reflita em cuidado com a comunidade de vida, a justiça e a equidade socioambiental e a proteção do meio ambiente natural e construído. Para dar efetividade a esse intento, sugere que as práticas pedagógicas de educação ambiental devem adotar uma abordagem crítica de interface entre a natureza,



a cultura, a produção, o trabalho e o consumo, de modo a superar a visão naturalista dominante.

A educação em direitos humanos pautará, na BNCC, a necessidade de igualdade e de defesa da dignidade humana, tendo como princípios o reconhecimento e a valorização das diferenças e das diversidades; a laicidade do Estado; a democracia na educação; a transversalidade, vivência e globalidade; e a sustentabilidade socioambiental. Sob essa perspectiva, a educação em direitos humanos deverá favorecer o conhecimento historicamente construído sobre direitos humanos e a sua relação com os contextos internacional, nacional e com o contexto local; a afirmação de valores, atitudes e práticas sociais que expressem a cultura dos direitos humanos em todos os espaços da sociedade; a formação de uma consciência cidadã, que se faça presente nos níveis cognitivo, social, cultural e político; o fortalecimento de práticas individuais e sociais que gerem ações e instrumentos em favor da promoção, da proteção e da defesa dos direitos humanos, bem como da reparação das diferentes formas de violação de direitos.

Importa que consignar que, afora o fato de as propostas locais registrarem participação ativa dos principais interessados, desde professores e estudantes a secretários de educação, passando pelas coordenações pedagógicas das escolas, as versões elaboradas pelas equipes de sistematização da BNCC contaram, até agora, a partir da liberação para consultas públicas, com mais de 12 milhões de contribuições para a construção de um novo currículo para a educação básica no País.

Portanto, pelo menos no tange à sua construção, a BNCC tem sido submetida a um processo democrático e participativo, que gerou grandes expectativas na comunidade educacional. Atualmente em sua



segunda versão, a proposta está estruturada por etapas, da educação infantil ao ensino médio. Contemplando especificidades das diversas modalidades, da educação do campo à educação especial, e nos desdobramentos subsequentes por áreas do conhecimento, completa-se com objetivos e direitos de aprendizagem para todas as disciplinas, ano a ano.

Ainda nos termos do PNE, a implantação da BNCC precisaria ser pactuada entre a União, estados, Distrito Federal e municípios, no âmbito de instância permanente de que trata o § 5º do art. 7º da Lei nº 13.005, de 2014. Ainda que a instância de negociação e cooperação não tenha sido criada, talvez fosse oportuna a implementação da medida legal prevista para se conferir maior legitimidade à validação da BNCC.

Dessa maneira, a reforma curricular ora operada no ensino médio por meio da Medida Provisória nº 746, de 22 de setembro de 2016, envolve uma inflexão no processo de construção dialógica por que vinha passando a BNCC. A determinação unilateral de limites à BNCC na estrutura curricular do ensino médio, ou a própria determinação do novo currículo, podem enviesar o trabalho que tem sido feito em torno da base. Ademais de sugerir uma formação pouco propensa à preocupação com temática da sustentabilidade.

De toda maneira a apreciação da MPV nº 746, de 2016, ainda não chegou a termo. Nessas circunstâncias, ainda é possível harmonizá-la, se não com a BNCC, ao menos com as normas que deram azo à sua elaboração. Se isso ocorrer, preserva-se o regime de negociação e colaboração previsto na Lei do PNE, e dessa forma, a possibilidade de não se desvirtuar o currículo da educação básica para uma vertente mais tecnicista e menos humanista.



## 8. ACESSIBILIDADE E SEGURANÇA DAS ESCOLAS

Uma pesquisa publicada em 19/08/2015, no portal O Globo, assinalava que três de cada grupo de quatro escolas do País, em 2014, não contavam com itens básicos de acessibilidade, tais como rampas, corrimão e sinalização. Menos de um terço dessas escolas possuiria instalações sanitárias adaptadas para pessoas com deficiência. Os dados, segundo os autores da matéria, haviam sido obtidos junto ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), e se referiam ao Censo Escolar daquele ano.

De fato, esses números correspondem aos dados tratados pelo Inep relativamente aos resultados do Censo Escolar de 2014. Nesse ano, das 115 mil escolas públicas de ensino fundamental recenseadas apenas 24 mil eram consideradas de algum modo acessíveis. Entre as 19,6 mil de ensino médio, 7,8 mil eram consideradas apropriadas para receber pessoas com deficiência.

De acordo ainda com o mesmo levantamento de 2014, entre as escolas públicas de ensino fundamental, pouco mais de metade dispõem de acesso à internet (50,3%) e de laboratório de informática (51,1%). Somente 45% contam com biblioteca escolar, ao passo que em 33% delas os alunos dispõem de quadras esportivas.

Em razão das peculiaridades das escolas da rede pública de ensino fundamental, como localização e capacidade de atendimento, uma parte substancial da matrícula é concentrada em escolas com melhores condições. Assim, nesse mesmo universo pesquisado, o acesso à internet alcança 83,2% dos alunos; 75,3% têm acesso a biblioteca; 79,6% contam



com laboratório de informática e 62% dispõe de quadras esportes. No mesmo universo, 38% dos alunos estão em escolas acessíveis.

Nas escolas públicas de ensino médio, o quadro é menos crítico. A oferta desses equipamentos foi massificada nessas redes, mas ainda não chegou a todas as escolas, nem alcança todos os alunos. Das 19,5 mil escolas recenseadas, quase 87% oferecem biblioteca ou sala de leitura aos alunos; 93% dispõem de acesso à internet; 90% têm laboratório de informática; 75,6%, quadra esportiva. Esses números são equivalentes ou superiores aos das 22 mil escolas de ensino fundamental privadas recenseadas no mesmo ano.

Como não se verifica uma disparidade significativa nas condições de funcionamento das escolas estaduais, o percentual de alunos com acesso a equipamentos tem alteração pouco significativa em relação ao percentual de escolas contempladas com esses bens ou instalações (seria de 6% o maior acréscimo, no item acesso a quadras de esportes).

Quando se tomam as escolas municipais isoladamente o quadro se torna ainda mais grave. Apenas 17% possuem a estrutura considerada mínima para atender alunos com deficiência. Não é demais lembrar que a inclusão na rede regular tem sido crucial para a escolarização de pessoas com deficiência e que a maioria delas ainda frequenta o ensino fundamental.

Nesse nível de ensino, a responsabilidade pela manutenção e reforma de instalações recai majoritariamente sobre os municípios. Dessa maneira, não é difícil entender porque tão elevado o número de escolas a funcionar em edificações sem as mínimas condições de oferecer ensino e educação em igualdade de oportunidades.



Para atenuar o quadro de deficiência das instalações, o MEC repassa anualmente às escolas de educação básica, por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) recursos da ordem de R\$ 100 bilhões. Para a questão específica da acessibilidade, o Plano Viver sem Limites viabilizou recursos específicos do PDDE para 42 mil escolas no período de 2011 a 2014.

Os recursos repassados a esse título foram utilizados para financiar modificações arquitetônicas nas edificações escolares, a aquisição de materiais e equipamentos de tecnologia assistiva, a construção de rampas, sanitários e áreas de circulação acessíveis, a adequação de portas, a instalação de corrimãos e de equipamentos de sinalização visual, tátil e sonora, além da compra de cadeiras de rodas.

Por meio da ação Caminho da Escola, do Governo Federal, foi viabilizada a distribuição de 2,6 mil ônibus escolares acessíveis de 2011 a 2014. A ausência de transporte escolar adaptados dificulta a frequência escolar de muitos estudantes e de potenciais matriculáveis. Outra prioridade de atendimento do Viver sem Limites é conferida a alunos de municípios com maior número de beneficiários do BPC em idade escolar obrigatória e que não se encontrem matriculados. Os ônibus acessíveis adquiridos servem ao transporte dos estudantes para as aulas regulares e para o AEE, na zona rural ou urbana. A par disso, a expectativa é de que os ônibus distribuídos beneficiem cerca de 60 mil estudantes por ano em mais de 1,4 mil municípios.

Além disso, o Viver sem Limites logrou implantar no mesmo período 15 mil Salas de Recursos Multifuncionais, tendo distribuído, ainda, 30 mil *kits* para atualização das SRMs em funcionamento. As SRM são destinadas a atender às especificidades educacionais de pessoas com



deficiência ou com altas habilidades/superdotação. Por isso, são equipadas com mobiliário e material pedagógico de acessibilidade. É nessas salas que se realiza o AEE, nas formas complementar ou suplementar, a depender das necessidades ou especificidades de aprendizagem dos estudantes.

No que se refere à ampliação de escolas de qualidade para crianças pequenas, como já se viu, apesar do esforço da União e da expressão do Proinfância, o déficit de atendimento do País em creches ainda é muito elevado. A Tabela 3, como vimos, é ilustrativa sobre o crescimento da matrícula em creche por natureza administrativa da instituição frequentada. Os dados permitem concluir que as matrículas privadas têm crescido mais rapidamente do que as públicas.

Desse modo, o programa Brasil Carinhoso, que foi recentemente alterado por meio da Lei nº 13.348, de 10 de outubro de 2016, aprofunda a percepção de que é imprescindível o apoio do governo federal à criação de oportunidades para crianças de zero a 48 meses em creches de qualidade e supervisionadas pelo poder público, sobretudo para as de famílias socioeconomicamente mais vulneráveis.

Por fim, para tornar o ambiente escolar mais seguro, a medida mais visível concebida nos últimos anos, foi a instituição do Programa de Combate à Intimidação Sistemática (*Bullying*), objeto da Lei nº 13.185, de 6 de novembro de 2015. A iniciativa prevê uma série de ações articuladas do MEC e das secretarias de educação, não deixando de fora as escolas, com vistas a assegurar medidas de conscientização, diagnose, prevenção e combate à prática do *bullying*.

Se a lei for efetivamente implementada poderá contribuir, em muito, para a inibição de outras formas de violência escolar, para a



83

pacificação e a qualificação dos espaços escolares e entornos. Dessa forma, são esperadas mudanças positivas nos resultados acadêmicos de alunos de áreas mais inseguras.



## 9. MOBILIDADE, COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E QUALIFICAÇÃO DOCENTE

A meta identificada como 4.b centra-se na mobilidade internacional, com foco na educação superior e no desenvolvimento científico e tecnológico. Já o tópico 4.c aborda a qualificação docente. Ambas as metas têm como ponto comum a cooperação internacional. Por essa razão, agrupamos as duas nessa seção, que dividimos em três partes: mobilidade internacional, qualificação docente e cooperação internacional, com destaque para a ajuda fornecida pelo Brasil a outros países em desenvolvimento.

### 9.1. Mobilidade internacional

A possibilidade do aumento dos desníveis de desenvolvimento entre países e regiões do globo, em um período marcado pelo rápido avanço da ciência e da tecnologia, pela concomitante intensificação dos laços econômicos globais e por emergentes choques culturais, impuseram, notadamente na última década, a necessidade de aumentar a mobilidade internacional de estudantes, professores e pesquisadores entre as universidades e centros de investigação científica.

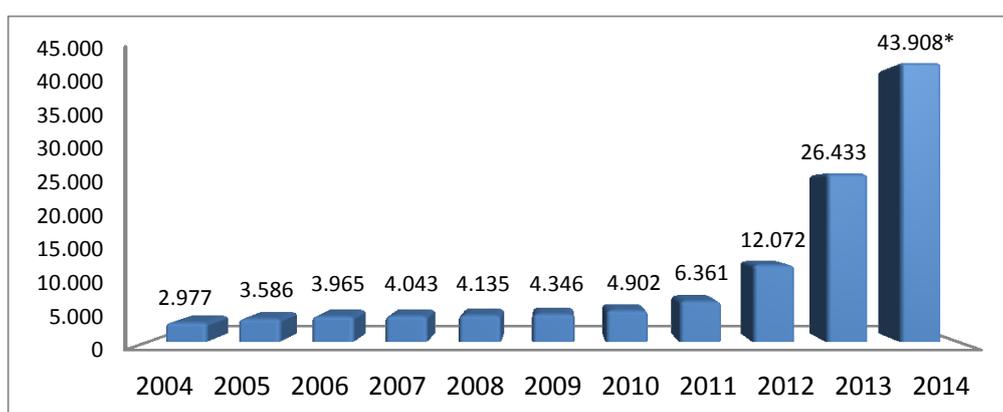
Segundo a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), se em 2000 cerca de 2 milhões de estudantes universitários deixaram seus países para estudar no exterior, em 2012 esse contingente havia crescido para pelos menos 4 milhões, o que equivalia a 1,8% das matrículas de nível superior<sup>19</sup>. O Brasil não poderia deixar de participar desse movimento. Assim, com o objetivo de expandir o sistema de pós-graduação brasileiro e de incentivar o intercâmbio entre universidades e centros de pesquisa nacionais e estrangeiros, o governo federal buscou, nos

<sup>19</sup> <http://www.uis.unesco.org/Education/Pages/international-student-flow-viz.aspx>. Acesso em outubro de 2016.



últimos decênios, consolidar um sistema de bolsas de estudo e pesquisa, particularmente mediante a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), órgão vinculado ao MEC, e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), ligado ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI).

**GRÁFICO 9**  
**BOLSISTAS NO EXTERIOR (2004-2014)**



Fonte: Capes.

\*Bolsistas ativos por ano até 30 de outubro de 2014.

O progresso obtido no campo da mobilidade pode ser medido pelo número de estudantes brasileiros em universidades dos Estados Unidos. De acordo com o *Institute of International Education*<sup>20</sup>, entre 2013/2014 e 2014/2015, esse contingente aumentou de 13.286 para 23.675, o que fez do Brasil o país que teve maior crescimento no período, ainda que, em números absolutos continuasse bem atrás bem da China (304 mil), Índia (103 mil), Coreia do Sul (68 mil) e Arábia Saudita (54 mil).

<sup>20</sup> *Institute of International Education*. (2015). "Top 25 Places of Origin of International Students, 2013/14-2014/15." *Open Doors Report on International Educational Exchange*. Disponível em: <http://www.iie.org/opendoors>. Acesso em outubro de 2016.



Esse avanço depois de 2011 deve-se, sobretudo, ao Programa Ciência sem Fronteiras (CsF). Criado em 2011, o CsF tem por objetivo geral, nos termos do art. 1º do documento legal, “propiciar a formação e capacitação de pessoas com elevada qualificação em universidades, instituições de educação profissional e tecnológica e centros de pesquisa estrangeiros de excelência, além de atrair para o Brasil jovens talentos e pesquisadores estrangeiros de elevada qualificação, em áreas de conhecimento definidas como prioritárias” (art. 1º do Decreto nº 7.642, de 13 de dezembro de 2011). Para atender a seus objetivos, o CsF concede bolsas de estudo em “instituições de excelência no exterior” nas seguintes modalidades: graduação sanduíche; educação profissional e tecnológica; doutorado sanduíche; doutorado pleno; e pós-doutorado. São concedidas, ainda, bolsas no País para pesquisadores visitantes estrangeiros e para “jovens talentos”.

Entre 2011 e 2014, o número de bolsas concedidas superou a meta de 101 mil, 78% delas para cursos de graduação. Mais de 90% das bolsas concedidas foram direcionadas para estudantes das seguintes áreas: Engenharias e demais áreas tecnológicas; Biologia, Ciências Biomédicas e da Saúde; Indústria Criativa (voltada a produtos e processos para desenvolvimento tecnológico e inovação); Ciências Exatas e da Terra; Computação e Tecnologias da Informação; Produção Agrícola Sustentável e Biotecnologia.

O CsF foi avaliado em 2015 pela Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT) do Senado Federal. O relatório concluiu que, apesar de seu custo elevado, o programa contribuiu para aumentar visibilidade internacional da educação superior brasileira e “lançou bases mais firmes para a inserção das universidades e outras instituições brasileiras em programas de cooperação internacional no



campo da pesquisa científica”. Ressaltou, porém, a necessidade de consolidar o programa como política de Estado, de redimensionar o papel da graduação na concessão de bolsas e de adotar formas de avaliação mais consistentes sobre o alcance da iniciativa, para a ciência e a tecnologia nacionais e para a carreira acadêmica e profissional dos bolsistas. O CsF foi um dos programas educacionais mais afetados pelo acirramento da crise fiscal a partir de 2015 e a sua continuidade parece incerta.

## 9.2. Qualificação docente

A qualificação docente é de forma indiscutível um dos fatores responsáveis pela qualidade do ensino. Embora, por si só, não seja determinante nesse aspecto, o nível de titulação oferece um sinal sobre as condições do desenvolvimento das atividades escolares. A Tabela 7 mostra a persistência de desigualdades entre as grandes regiões brasileiras, apesar dos preceitos de formação contidos na LDB <sup>21</sup>.

**TABELA 7 - DOCENTES DA EDUCAÇÃO BÁSICA COM NÍVEL SUPERIOR  
2014 (em %)**

	Educação Infantil	Ensino Fundamental, anos iniciais	Ensino Fundamental, anos finais	Ensino Médio	Educação de Jovens e Adultos	Educação Especial
<b>Brasil</b>	62,4	73,0	83,8	92,9	83,5	86,7
<b>Centro-Oeste</b>	78,4	86,5	90,0	93,7	94,5	90,5
<b>Nordeste</b>	44,1	56,3	71,1	88,2	71,9	64,9
<b>Norte</b>	52,3	63,8	71,0	95,4	78,9	82,3
<b>Sudeste</b>	70,1	81,0	93,4	94,6	94,1	85,7
<b>Sul</b>	65,5	83,4	91,7	93,2	93,8	91,6

Fonte: MEC/Inep

<sup>21</sup> De acordo com o art. 62 da LDB, a formação de docentes para atuar na educação básica deve ser feita em curso de licenciatura, de graduação plena, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nos cinco primeiros anos do ensino fundamental, a oferecida em nível médio na modalidade normal.



O governo federal, em colaboração com os entes federados, lançou em 2009 o Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR), com a finalidade de fomentar a oferta de educação superior, gratuita e de qualidade para professores em exercício na rede pública de educação básica. Em 2015, o programa atendeu 44.124 professores da educação básica.

Também é mantido pela União o Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (PIBID), criado em 2007, que concede bolsas para alunos de curso de licenciatura desenvolverem atividades pedagógicas em escolas públicas. Em 2015, foram beneficiados 72.840 alunos de licenciaturas e 11.716 professores da educação básica da rede pública de ensino, com investimento de R\$ 506 milhões.

Duas metas do PNE abordam diretamente a qualificação docente (na primeira delas, de todos os profissionais da educação) na educação básica. Segundo a meta 15, o País deve “garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação (...), 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”. Já a meta 16 estabelece que se deve: “formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos (as) os (as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino”.



As estratégias para atingir essas duas metas são bastante variadas e incluem a adoção de plano estratégico para diagnosticar as necessidades de formação de profissionais da educação, a instituição de programa de concessão de bolsas de estudo, a promoção de reforma curricular nos cursos de formação docente, o estímulo à formação continuada e o aprimoramento das tecnologias de formação de profissionais do setor.

### **9.3. Cooperação internacional**

O governo brasileiro assinou acordos de cooperação na área educacional com diversos países, muitos dos quais considerados em desenvolvimento, notadamente da África e da América Latina. A cooperação do Brasil com esses países em educação se concretiza mediante várias iniciativas, entre as quais merecem destaque o Programa de Estudantes – Convênio de Graduação (PEC-G) e o Programa de Estudantes – Convênio de Pós-Graduação (PEC-PG).

Esses programas permitem que cidadãos de outros países, principalmente africanos e latino-americanos, façam estudos de graduação, mestrado e doutorado em instituições de ensino superior brasileiras, participantes da iniciativa.

O PEC-G seleciona estudantes estrangeiros, entre 18 e 23 anos, com ensino médio completo, para realizar, gratuitamente, estudos de graduação no país. Entre os critérios para ser selecionados pelo programa, cabe destacar a comprovação de ser capaz de custear as despesas no Brasil, proficiência em língua portuguesa e o compromisso de regressar ao seu país e contribuir com a área na qual se graduou.

Já o PEC-PG é o resultado da parceria entre o CNPq, a Capes e o Ministério das Relações Exteriores (MRE). O programa consiste na



concessão de bolsas de doutorado pleno em instituições de educação superior brasileiras, a professores universitários, pesquisadores, profissionais e graduados do ensino superior dos países em desenvolvimento com os quais o Brasil mantenha acordo de Cooperação educacional, cultural ou de ciência e tecnologia.

### **Mercosul**

O Setor Educacional do MERCOSUL começou a tomar corpo com a criação, em 1991, da Reunião de Ministros de Educação do MERCOSUL (RME). O propósito desse setor é o de coordenar políticas públicas comuns no campo educacional, mediante a elaboração e implementação de programas e projetos comuns. As ações da RME são efetivadas mediante comitês, comissões e grupo de trabalho. Entre os projetos de cooperação no âmbito do Mercosul, cumpre destacar o Projeto Escolas Bilíngues de Fronteira, que promove a integração educacional entre os países membros do bloco por meio da implementação da educação bilíngue no ensino fundamental voltada para alunos de escolas públicas.

Em 2011, foi criado o Fundo de Financiamento do Setor Educacional do Mercosul (FEM), que tem por objetivo financiar programas e projetos do Mercosul, particularmente com o apoio à mobilidade de estudantes e professores entre os países do bloco, mediante a oferta de bolsas de intercâmbio.

Desde 2013 os países membros do Mercosul vêm discutindo a conveniência e os eventuais termos da criação da Universidade Aberta do Mercosul. Na 48ª reunião de ministros de Educação do bloco, ocorrida em novembro de 2015, o Brasil manifestou sua expectativa de difundir, no âmbito do Mercosul, a experiência de formação de professores da UAB, um



modelo de formação de professores em cursos a distância que havia atendido então 250 mil professores cursando a primeira ou segunda graduação.

### **Projeto Paulo Freire de mobilidade**

Na XXIV Conferência Ibero-americana de Ministros de Educação, ocorrida em 2014, na Cidade do México, o Brasil anunciou sua disposição de promover novo projeto de mobilidade acadêmica, denominado Projeto Paulo Freire de Mobilidade Acadêmica para Estudantes de Programas Universitários de Formação de Professores.

O projeto tem a intenção de se transformar no principal instrumento da cooperação ibero-americana para consolidar um sistema estável de mobilidade acadêmica na região. Sua atividade fundamental é a de se centrar nos estudantes de graduação e pós-graduação que estejam cursando programas focados na profissão docente.

### **Timor Leste**

Desde 2005, o Brasil participa da qualificação de professores em Timor Leste. Quando se tornou independente, em 2002, este país manifestou o desejo de retomar o uso da língua portuguesa, idioma ali falado até 1995, quando o país foi invadido pela Indonésia. Brasil e Para fundamentar o intercâmbio, os dois países assinaram, em 2002, acordos de cooperação educacional e de cooperação técnica. Por meio do Decreto nº 222, de 19 de novembro de 2004, foi instituído o Programa de Qualificação de Docentes e Ensino da Língua Portuguesa no Timor Leste. Anualmente, a Capes lança editais de seleção de professores brasileiros, que são enviados como bolsistas ao Timor Leste.

### **Programa Educação como Ponte Estratégica Brasil-África**



A iniciativa tem origem no documento “Educação como ponte estratégica Brasil-África: Angola, Brasil, Cabo Verde, Moçambique e São Tomé e Príncipe”, elaborado pelo MEC, com base nas discussões realizadas no encontro que reuniu, em maio de 2013, em Salvador, os ministros da educação de Angola, Brasil, Cabo Verde, Moçambique e São Tomé e Príncipe, assim como representantes e dirigentes da Organização dos Estados Iberoamericanos (OEI), da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), da UNESCO, da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), de universidades brasileiras e de outras instituições.

O programa visa promover a cooperação técnica com países africanos de língua oficial portuguesa (PALOP), a partir da discussão sobre internacionalização da educação superior.

Diversas ações são desenvolvidas pelo programa, como projetos de cooperação técnica, mobilidade estudantil e docente, formação de quadros e intercâmbio de conhecimentos.

Desde então a Assessoria Internacional do MEC vem, por meio de uma grande rede de instituições e atores, fortalecendo a integração das ações e principalmente a relação com os países parceiros, com a criação de mecanismos de comunicação mais ágeis entre os profissionais do campo educacional. A cooperação Sul-Sul, do Brasil com África, sai fortalecida com a ampliação dos espaços de diálogo e de desenvolvimento de processos estruturados no campo da educação superior e básica.

Diversas ações estão em fase de negociação ou em implementação, entre as quais podem ser lembradas:

**Angola:**



1) Implementação do projeto de cooperação técnica “Reestruturação Curricular do Subsistema de Ensino Geral de Angola: Reformulando Objetivos de Ensino, Conteúdos e Orientações Metodológicas.” Objetivos: formar técnicos do Ministério da Educação de Angola com vistas a apoiar elaboração de objetivos de ensino, definição de conteúdos curriculares e orientações metodológicas para as disciplinas do ensino primário.

2) Execução da Fase II do Projeto de Cooperação Técnica “Escola de Todos” Objetivos: fortalecer o processo de inclusão dos alunos com deficiência no sistema de ensino angolano.

3) Desenho de Projeto de Cooperação Técnica em Avaliação do Ensino Superior. Objetivos: contribuir para a realização de ações referentes à avaliação e acreditação institucional contidas no plano de operacionalização de cooperação com o Brasil.

#### **Cabo Verde:**

1) Segunda edição do curso de Especialização de Educação de Jovens e Adultos. Objetivos: Implementação do curso de pós-graduação de jovens e adultos.

2) Execução da Fase II do projeto de Cooperação Técnica “Escola de Todos”. Objetivos: formar professores para atuar no atendimento educacional especializado.

3) Projeto Implementação da UAB – Cabo Verde (em negociação). Objetivos: apoiar na estruturação do sistema de educação a distância de Cabo Verde por meio de suporte ao desenvolvimento de um modelo sustentável de gestão do sistema nacional de educação superior a distância, tendo por referência e parâmetro o Sistema UAB.



4) Projeto “Qualidade da Educação Superior – Criação do Sistema de avaliação em Cabo Verde”. Objetivo: criar um sistema de avaliação da educação em Cabo Verde com a finalidade de acompanhar a qualidade da oferta da educação superior naquele país.

5) Programa de Pós-Graduação Ciência para o Desenvolvimento – PGCD. Objetivos: usar a ciência e a tecnologia como ferramentas para o desenvolvimento.

#### **Guiné-Bissau:**

Projeto de Cooperação Técnica “Apoio ao Fortalecimento do Centro de Promoção do Caju na Guiné-Bissau.” Objetivos: apoiar o fortalecimento do sistema de ensino técnico em agroindústria e o desenvolvimento autossustentável da Guiné-Bissau.

#### **Moçambique:**

Em 2011, a UAB começou a atuar em Moçambique, com a oferta dos quatro primeiros cursos de graduação oferecidos na África. A iniciativa do governo brasileiro atende a um dos dispositivos do Acordo de Cooperação Cultural celebrado entre os dois países em julho de 1991. A parceria entre o Brasil e Moçambique prevê a formação de 5,5 mil professores da educação básica e 1,5 mil servidores da administração pública, entre 2011 e 2017.



## 10. CONCLUSÕES

O Brasil tem se esforçado por adotar um ordenamento adequado e uma estrutura condizente com as suas necessidades educacionais. Nada obstante, a estrutura federativa do País depende de regimes de colaboração que ainda não chegaram à melhor forma.

Desse modo, na área educacional, segmentos estruturantes da educação, por força desses arranjos institucionais, são deixados à conta dos municípios, os entes mais fragilizados da Federação. O que ocorre é que, invariavelmente, os municípios, para implementar ações sob sua responsabilidade, não podem prescindir do apoio financeiro e de políticas de equalização formuladas no âmbito da União.

Essa fragilidade do sistema pode comprometer toda a cadeia do ensino. Particularmente no que tange à Agenda 30, verifica-se, pois, que será indispensável o apoio da União aos municípios com objetivo de ampliar a acessibilidade das escolas públicas de ensino fundamental (item 8). Da mesma forma, essa suplementação deve ser crucial ao cumprimento da meta de educação pré-escolar (item 2).

No que tange à inclusão educacional de alunos com deficiência, as escolas públicas de ensino fundamental, pela capilaridade da rede, têm papel decisivo na criação dessas oportunidades. No entanto, a grande maioria delas carece de adaptações, que dificilmente serão realizadas com recursos próprios.

Em relação à oferta de pré-escola, embora esteja configurada uma tendência à realização da meta para bem antes do prazo de 2030, é certo que ela não será atingida neste ano de 2016, consoante a previsão do PNE e



a determinação da Constituição. A estagnação de matrícula na etapa e os problemas de arrecadação dos últimos anos podem ensejar maiores aportes de recursos da União para este e todo o segmento da educação infantil.

Por sua vez, a meta de universalizar a educação básica (item 1), para os jovens de 15 a 17 anos, pode ser dificultada ou até mesmo resultar frustrada. Cumprir essa meta, de maneira bem-sucedida, mais do que garantir a presença desses jovens na escola, implica assegurar que eles concluam o ensino médio com competências para continuar estudando ou para atuar de maneira cidadã, no trabalho, na sua comunidade, no País. No entanto, além de acumular um déficit de atendimento muito grande entre jovens dessa faixa etária, o Brasil tem sido muito lento em impedir que novos jovens se somem a esse grupo.

Do ponto de vista da preocupação com a igualdade de gênero, a oferta de educação para meninos e meninas é uma questão praticamente equacionada.

A implantação do Comitê de Gênero do MEC, em 2015, somada à discussão do tema nos planos locais de educação, ensejam novas abordagens dessa temática e, quem sabe, a sua reposição ao PNE, sob pena de eventuais retrocessos na educação.

O desenvolvimento sustentável (item 7), como tema formador de consciência e atitude, tem integrado práticas curriculares conducentes à efetividade das recomendações dos acordos de que o País é signatário. Com efeito, temáticas como educação ambiental e direitos humanos há muito enriquecem e humanizam a formação de nossos alunos da educação básica, sendo trabalhadas nas escolas das mais diversas formas. E, assim, tendem a continuar, pois estão presentes e em aprimoramento na elaboração da BNCC,



integrando diferentes componentes curriculares, em diversos níveis e modalidades de ensino.

Conquanto seja também um país em desenvolvimento, o Brasil tem ampliado as oportunidades de estudos para jovens estudantes de outros países sob essa mesma condição (item 9). Além de manter acordos de cooperação, mormente com países da África e da América Latina, por meio dos quais destina bolsas à graduação e pós-graduação *stricto sensu* de estudantes desses continentes em universidades brasileiras, o Brasil está presente em muitas outras nações. Na área de formação de professores, o Brasil atua em Moçambique, por meio da Universidade Aberta; em Cabo Verde e Timor Leste.

As mazelas do analfabetismo, nas vertentes absoluta e funcional, exigem combate em múltiplas frentes. É primordial interromper a sua reprodução com medidas de atendimento às populações mais jovens, vulneráveis e suscetíveis ao abandono escolar. Nas populações jovens com idade de 15 a 29 anos e baixa escolaridade, atingidas pelo analfabetismo funcional, pode-se utilizar uma série de estratégias para ampliar sua escolarização, entre as quais a articulação entre a EJA e a educação profissional. Medidas como essas e outras mais detalhadas estão previstas no PNE 2014-2024.

A instituição do Pronatec em 2011 e a expansão da rede federal de educação, ciência e tecnologia, iniciada em 2005, viabilizaram oportunidades de qualificação e formação profissional em todo o território brasileiro. Até 2005, a rede de escolas técnicas federais comportava 101 mil matrículas; em 2015, são 315 mil. Em 2011, o Pronatec concedeu 23 mil bolsas-formação, mas em 2014 conseguiu distribuir 1.933 mil bolsas-



formação. Em 2015, com a redução do orçamento, o Programa só conseguiu manter 302 mil bolsas.

Na educação superior, o acesso tem sido ampliado por meio de algumas frentes nos setores público e privado. No setor público, em paralelo ao esforço de reestruturação e expansão da rede pública, que dobrou a capacidade de matrícula entre 2007 e 2015, o País tem adotado iniciativas de equidade, para ampliação da presença de estudantes oriundos de escolas públicas, negros e indígenas. No setor privado, além da consolidação de programa de concessão de bolsas custeado com renúncia fiscal, ampliou-se o financiamento público de vagas. Apesar da tendência de redução, nos últimos anos, o número de financiamentos chegou a superar significativamente o de ingressos nas universidades públicas.

É oportuno assinalar que parte das políticas de equalização depende da evolução das receitas do Estado e, portanto, da dinâmica da economia. Com efeito, observa-se no período 2004 a 2013 uma ênfase da atuação governamental na ampliação de recursos para essas políticas na área educacional.

Com efeito, numa conjuntura, ou numa situação estrutural de equilíbrio fiscal duradoura como a que ora se conforma, não é possível antecipar os efeitos dessas reduções de despesas nos avanços de acesso e de equidade que vinham sendo paulatinamente conquistados.

Na sequência à aprovação de um plano de educação que gerou muita expectativa, o surgimento do atual quadro de crise deixa muita incerteza sobre as possibilidades de o País realizar até mesmo as metas inadiáveis de cobertura da educação básica. Sem ampliação de recursos,



99

difícilmente haverá soluções de gestão que economizem recursos suficientes para metas de inclusão e de melhoria dos indicadores educacionais.

Sala da Comissão, em 14 de dezembro de 2016.

Senador WELLINGTON FAGUNDES, Presidente

Senador CRISTOVAM BUARQUE, Relator





SENADO FEDERAL  
SECRETARIA DE COMISSÕES

Reunião: 14ª Reunião da CSF

Data: 14 de dezembro de 2016 (quarta-feira), às 10h

Local: Anexo II, Ala Senador Alexandre Costa, Plenário nº 13

COMISSÃO SENADO DO FUTURO - CSF

TITULARES	SUPLENTES
<b>Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PDT, PT)</b>	
Paulo Paim (PT)	1. VAGO
Fátima Bezerra (PT)	2. Paulo Rocha (PT)
Cristovam Buarque (PPS)	3. Ivo Cassol (PP)
Gladson Cameli (PP)	4. Gleisi Hoffmann (PT)
<b>Majoria (PMDB)</b>	
Lúcia Vânia (PSB)	1. Garibaldi Alves Filho (PMDB)
Sérgio Petecão (PSD)	2. Valdir Raupp (PMDB)
VAGO	3. Edison Lobão (PMDB)
<b>Bloco Social Democrata (PSDB, PV, DEM)</b>	
VAGO	1. VAGO
VAGO	2. VAGO
<b>Bloco Parlamentar Socialismo e Democracia (PPS, PSB, PCdoB, REDE)</b>	
José Medeiros (PSD)	1. Lídice da Mata (PSB)
<b>Bloco Moderador (PTB, PSC, PRB, PR, PTC)</b>	
Wellington Fagundes (PR)	1. Cidinho Santos (PR)





SENADO FEDERAL  
COMISSÃO SENADO DO FUTURO

OF. 224/2016/CSF/SF

Brasília, 14 de dezembro de 2016.

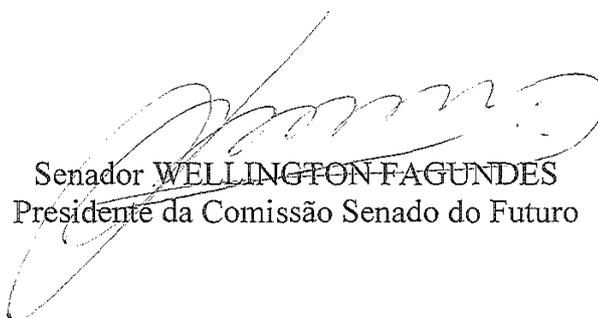
A Sua Excelência o Senhor  
Senador RENAN CALHEIROS  
Presidente do Senado Federal

Assunto: Relatório de Avaliação da Política Pública objeto do  
Requerimento nº 5/2016-CSF

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, nos termos do art. 96-B, § 3º, do Regimento Interno do Senado Federal, relatório de avaliação das políticas nacionais e atividades de cooperação internacional desenvolvidas pelo Governo Brasileiro para cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), firmados a partir da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, em especial no tocante a assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos, aprovado na 14ª Reunião da Comissão Senado do Futuro, realizada em 14 de dezembro.

Respeitosamente,



Senador WELLINGTON FAGUNDES  
Presidente da Comissão Senado do Futuro



Fale com o Senado  
0800 61 2211

 /senadofederal  
 @senadofederal

Secretaria-Geral da Mesa  
Secretaria de Atas e Diários

SENADO  
FEDERAL

