



SENADO FEDERAL

COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE

PAUTA DA 6ª REUNIÃO - SEMIPRESENCIAL

(3ª Sessão Legislativa Ordinária da 56ª Legislatura)

**16/08/2021
SEGUNDA-FEIRA
às 16 horas**

**Presidente: Senador Marcelo Castro
Vice-Presidente: Senadora Leila Barros**



Comissão de Educação, Cultura e Esporte

**6ª REUNIÃO, EXTRAORDINÁRIA - SEMIPRESENCIAL, DA 3ª SESSÃO
LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA 56ª LEGISLATURA, A REALIZAR-SE EM**

6ª REUNIÃO, EXTRAORDINÁRIA - SEMIPRESENCIAL

Segunda-feira, às 16 horas

SUMÁRIO

ITEM	PROPOSIÇÃO	RELATOR (A)	PÁGINA
1	PL 5682/2019 - Não Terminativo -	SENADOR FLÁVIO ARNS	11
2	AVS 36/2018 - Não Terminativo -	SENADOR IZALCI LUCAS	23
3	PLS 486/2018 - Não Terminativo -	SENADOR RANDOLFE RODRIGUES	249
4	PL 256/2019 - Não Terminativo -	SENADOR PAULO PAIM	376
5	PL 3984/2019 - Não Terminativo -	SENADOR VENEZIANO VITAL DO RÊGO	383
6	PL 6553/2019 - Não Terminativo -	SENADORA MAILZA GOMES	392

7	PL 6576/2019 - Não Terminativo -	SENADOR FLÁVIO ARNS	398
8	PRS 111/2019 - Não Terminativo -	SENADORA LEILA BARROS	413
9	PL 871/2019 - Terminativo -	SENADOR RODRIGO CUNHA	422
10	PL 3467/2019 - Terminativo -	SENADOR IZALCI LUCAS	441
11	PL 4253/2019 - Terminativo -	SENADOR EDUARDO GOMES	455

COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE - CE

PRESIDENTE: Senador Marcelo Castro

VICE-PRESIDENTE: Senadora Leila Barros

(27 titulares e 27 suplentes)

TITULARES		SUPLENTE(S)
Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil(MDB, REPUBLICANOS, PP)		
Eduardo Braga(MDB)(44)(7)	AM 3303-6230	1 Eduardo Gomes(MDB)(44)(7) TO 3303-6349 / 6352
Confúcio Moura(MDB)(44)(7)	RO 3303-2470 / 2163	2 Veneziano Vital do Rêgo(MDB)(44)(8) PB 3303-2252 / 2481
Rose de Freitas(MDB)(44)(7)	ES 3303-1156	3 Jarbas Vasconcelos(MDB)(30)(31)(35)(38)(48)(13) PE 3303-3522 / 3593 / 3475
Marcelo Castro(MDB)(44)(8)	PI 3303-6130 / 4078	4 VAGO(14)
Dário Berger(MDB)(44)(46)(8)	SC 3303-5947 / 5951	5 VAGO(21)(53)
Mailza Gomes(PP)(9)	AC 3303-1357 / 1367	6 Daniella Ribeiro(PP)(48) PB 3303-6788 / 6790
Kátia Abreu(PP)(23)(27)(39)(10)	TO 3303-2464 / 2708 / 5771 / 2466	7 Esperidião Amin(PP)(48) SC 3303-6446 / 6447 / 6454
VAGO		8 VAGO
Bloco Parlamentar PODEMOS/PSDB/PSL(PODEMOS, PSDB, PSL)		
Izalci Lucas(PSDB)(42)(5)	DF 3303-6049 / 6050	1 Plínio Valério(PSDB)(42)(5) AM 3303-2833 / 2835 / 2837
Flávio Ams(PODEMOS)(41)(6)	PR 3303-6301	2 Rodrigo Cunha(PSDB)(42)(5) AL 3303-6083
Styvenson Valentim(PODEMOS)(41)(6)	RN 3303-1148	3 Eduardo Girão(PODEMOS)(41)(6) CE 3303-6677 / 6678 / 6679
Carlos Portinho(PL)(41)(51)(6)	RJ 3303-6640 / 6613	4 Lasier Martins(PODEMOS)(32)(41)(6) RS 3303-2323 / 2329
Roberto Rocha(PSDB)(42)(11)	MA 3303-1437 / 1506	5 VAGO(37)(41)(12)
VAGO(55)(57)		6 VAGO(26)(19)
PSD		
Antonio Anastasia(40)(1)(2)	MG 3303-5717	1 Nelsinho Trad(40)(1) MS 3303-6767 / 6768
Carlos Viana(20)(40)(1)	MG 3303-3100	2 Otto Alencar(22)(34)(36)(40)(1) BA 3303-1464 / 1467
Vanderlan Cardoso(34)(36)(40)(1)	GO 3303-2092 / 2099	3 Sérgio Petecão(20)(40)(1) AC 3303-4086 / 6708 / 6709
VAGO		4 VAGO
Bloco Parlamentar Vanguarda(DEM, PL, PSC)		
Jorginho Mello(PL)(3)	SC 3303-2200	1 Zequinha Marinho(PSC)(3) PA 3303-6623
Maria do Carmo Alves(DEM)(3)	SE 3303-1306 / 4055 / 2878	2 Marcos Rogério(DEM)(52)(16) RO 3303-6148
Wellington Fagundes(PL)(3)	MT 3303-6219 / 3778 / 6221 / 3772 / 6213 / 3775	3 Romário(PL)(33)(49)(50)(54)(18) RJ 3303-6519 / 6517
Bloco Parlamentar da Resistência Democrática(PT, PROS)		
Zenaide Maia(PRO)(43)(4)	RN 3303-2371 / 2372 / 1813	1 Jean Paul Prates(PT)(43)(4) RN 3303-1777 / 1884
Paulo Paim(PT)(43)(4)(15)(17)	RS 3303-5232 / 5231 / 5230	2 Humberto Costa(PT)(43)(4) PE 3303-6285 / 6286
Fernando Collor(PRO)(43)(4)	AL 3303-5783 / 5787	3 Paulo Rocha(PT)(43)(4) PA 3303-3800
PDT/CIDADANIA/REDE(REDE, PDT, CIDADANIA)		
Cid Gomes(PDT)(47)	CE 3303-6460 / 6399	1 Eliziane Gama(CIDADANIA)(25)(47)(56) MA 3303-6741 / 6703
Leila Barros(CIDADANIA)(24)(28)(29)(47)	DF 3303-6427	2 Randalfe Rodrigues(REDE)(47) AP 3303-6777 / 6568
Fabiano Contarato(REDE)(41)(47)	ES 3303-9049	3 Alessandro Vieira(CIDADANIA)(47) SE 3303-9011 / 9014 / 9019

- (1) Em 13.02.2019, os Senadores Otto Alencar, Carlos Viana e Sérgio Petecão foram designados membros titulares; e os Senadores Nelsinho Trad, Aroldo de Oliveira e Irajá, membros suplentes, pelo PSD, para compor a comissão (Of. nº9/2019-GLPSD).
- (2) Em 13.02.2019, o Senador Angelo Coronel foi designado membro titular, em substituição ao Senador Otto Alencar, pelo PSD, para compor a comissão (Of. nº 32/2019-GLPSD).
- (3) Em 13.02.2019, os Senadores Jorginho Mello, Maria do Carmo Alves e Wellington Fagundes foram designados membros titulares; e o Senador Zequinha Marinho, membro suplente, pelo Bloco Parlamentar Vanguarda, para compor a comissão (Of. nº 4/2019).
- (4) Em 13.02.2019, os Senadores Paulo Paim, Fernando Collor e Zenaide Maia foram designados membros titulares; e os Senadores Jean Paul Prates, Humberto Costa e Paulo Rocha, membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática, para compor a comissão (Of. nº 7/2019-BLPRD).
- (5) Em 13.02.2019, o Senador Izalci Lucas foi designado membro titular; e os Senadores Plínio Valério e Rodrigo Cunha, membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar PSDB/PODE/PSL, para compor a comissão (Of. nº 12/2019-GLPSDB).
- (6) Em 13.02.2019, os Senadores Capitão Styvenson, Lasier Martins e Eduardo Girão foram designados membros titulares, e os Senadores Romário e Rose de Freitas, membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar PSDB/PODE/PSL, para compor a comissão (Memo. nº 6/2019-GABLID).
- (7) Em 13.02.2019, os Senadores Renan Calheiros, Dário Berger e Confúcio Moura foram designados membros titulares; e o Senador Eduardo Gomes, membro suplente, pelo Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil, para compor a comissão (Of. nº 07/2019-GLMDB).
- (8) Em 13.02.2019, os Senadores Marcio Bittar e Luiz Carlos foram designados membros titulares; e o Senador Eduardo Braga, membro suplente, pelo Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil, para compor a comissão (Of. nº 16/2019-GLMDB).
- (9) Em 13.02.2019, o Senador Mailza Gomes foi designada membro titular, pelo Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil, para compor a comissão (Of. nº s/n/2019-GLDPP).
- (10) Em 14.02.2019, a Senadora Daniella Ribeiro foi designada membro titular, pelo Bloco Unidos pelo Brasil, para compor a comissão (Of. nº 16/2019-GLDPP).
- (11) Em 19.02.2019, o Senador Roberto Rocha foi designado membro titular, pelo Bloco Parlamentar PSDB/PODE/PSL, para compor a comissão (Of. nº 27/2019-GLPSDB).
- (12) Em 19.02.2019, a Senadora Soraya Thronicke foi designada membro suplente, pelo Bloco Parlamentar PSDB/PODE/PSL, para compor a comissão (Of. nº 09/2019-GSEGIRÃO).
- (13) Em 21.02.2019, a Senadora Daniella Ribeiro foi designada membro suplente, pelo Bloco Unidos pelo Brasil, para compor a comissão (Of. nº 04/2019-BPUB).
- (14) Em 26.03.2019, o Senador Fernando Bezerra foi designado membro suplente, pelo Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil, para compor a comissão (Of. nº 126/2019-GLMDB).

- (15) Em 09.04.2019, a Senadora Renilde Bulhões foi designada membro titular, em substituição ao Senador Fernando Collor, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática, para compor a comissão (Ofício nº 43/2019-BLPRD).
- (16) Em 04.07.2019, o Senador Marcos Rogério foi designado membro suplente, pelo Bloco Parlamentar Vanguarda, para compor a comissão (Of. nº 45/2019-BLVANG).
- (17) Em 06.08.2019, o Senador Fernando Collor foi designado membro titular, em substituição à Senadora Renilde Bulhões, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática, para compor a comissão (Ofício nº 72/2019-BLPRD).
- (18) Em 07.08.2019, o Senador Chico Rodrigues foi designado membro suplente, pelo Bloco Parlamentar Vanguarda, para compor a comissão (Of. nº 50/2019-BLVANG).
- (19) Em 29.08.2019, o Senador Antônio Anastasia foi designado membro suplente, pelo Bloco Parlamentar PSDB/PSL, para compor a comissão (Of. nº 101/2019-GLPSDB).
- (20) Em 11.09.2019, os Senadores Irajá e Carlos Viana permutam e passam a ocupar, respectivamente, vaga de titular e suplente pelo PSD, na Comissão (Of. 133/2019-GLPSD).
- (21) Em 02.10.2019, o Senador Esperidião Amin foi designado membro suplente, pelo Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil, para compor a comissão (Of. nº 15/2019-GLUNIDB).
- (22) Em 16.10.2019, o Senador Arolde de Oliveira deixou de ocupar a vaga de suplente pelo PSD, na Comissão (Of. 151/2019-GLPSD).
- (23) Em 27.11.2019, o Senador Luiz Pastore foi designado membro titular, pelo Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil, para compor a comissão (Of. nº 234/2019-GLMDB).
- (24) Em 17.12.2019, o Senador Prisco Bezerra foi designado membro titular, em substituição ao Senador Cid Gomes, pelo Bloco Parlamentar Senado Independente, para compor a comissão (Memo nº 158/2019-GLBSI).
- (25) Em 05.02.2020, a Senadora Eliziane Gama foi designada membro suplente, pelo Bloco Parlamentar Senado Independente, para compor a comissão (Of. nº 005/2020-BLSENIND).
- (26) Em 03.03.2020, o Senador Antônio Anastasia deixou de compor a comissão pelo Bloco Parlamentar PSDB/PSL (Of. nº 23/2019-GLPSDB).
- (27) Em 25.03.2020, vago, em função do retorno do titular.
- (28) Em 10.04.2020, vago, em virtude do retorno do titular.
- (29) Em 03.09.2020, o Senador Cid Gomes foi designado membro titular, pelo Bloco Parlamentar Senado Independente, para compor a comissão (Of. nº 034/2020-BLSENIND).
- (30) Em 23.09.2020, a Senadora Daniella Ribeiro licenciou-se, nos termos do artigo 43, II, do RISF, até 21.01.2021.
- (31) Em 28.09.2020, o Senador Diego Tavares foi designado membro suplente em substituição à Senadora Daniella Ribeiro, pelo Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil, para compor a comissão (Of. nº 42/2020-GLDPP).
- (32) Em 30.09.2020, o Senador Alvaro Dias foi designado membro suplente, em substituição à Senadora Rose de Freitas, pelo Podemos, para compor a comissão (Of. nº 38/2020-GLPODEMOS).
- (33) Em 20.10.2020, o Senador Chico Rodrigues licenciou-se, nos termos do artigo 43, II, do RISF, até 17.01.2021.
- (34) Em 05.11.2020, o Senador Carlos Portinho foi designado membro titular, em substituição ao Senador Sérgio Petecão, que passa a atuar como suplente, pelo PSD, para compor a comissão (Of. nº 68/2020-GLPSD).
- (35) Em 1º.01.2021, o Senador Diego Tavares licenciou-se, nos termos do art. 39, II, do Regimento Interno do Senado Federal e do art. 56, I, da Constituição Federal. (Of. nº 01/2021-GSDTAVAR)
- (36) Em 02.02.2021, o Senador Sérgio Petecão foi designado membro titular, em substituição ao Senador Carlos Portinho, e o Senador Carlos Fávaro passa a atuar como suplente, pelo PSD, para compor a comissão (Of. nº 3/2021-GLPSD).
- (37) Em 05.02.2021, a Senadora Soraya Thronicke deixou a vaga de suplente, pelo Bloco Parlamentar PSDB/PSL (Ofício nº 18/2021-GSOLIMPI).
- (38) Em 09.02.2021, a Senadora Daniella Ribeiro foi designada membro suplente, pelo Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil, para compor a comissão (Of. nº 5/2021-GLDPP).
- (39) Em 10.02.2021, a Senadora Kátia Abreu foi designada membro titular, pelo Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil, para compor a comissão (Of. nº 9/2021-GLDPP).
- (40) Em 11.02.2021, os Senadores Antonio Anastasia, Carlos Viana e Vanderlan Cardoso foram designados membros titulares; e os Senadores Nelsinho Trad, Otto Alencar e Sérgio Petecão, membros suplentes, pelo PSD, para compor a comissão (Of. nº 19/2021-GLPSD).
- (41) Em 18.02.2021, os Senadores Flávio Arns e Styvenson Valentim são designados membros titulares, e os Senadores Eduardo Girão, Lasier Martins e Romário, suplentes, pelo Podemos (Of. nº 7/2021-GLPODEMOS).
- (42) Em 19.02.2021, os Senadores Izalci Lucas e Roberto Rocha foram designados membros titulares; e os Senadores Plínio Valério e Rodrigo Cunha, membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar PODEMOS/PSDB/PSL, para compor a comissão (Of. nº 14/2021-GLPSDB).
- (43) Em 19.02.2021, os Senadores Zenaide Maia, Paulo Paim e Fernando Collor foram designados membros titulares; e os Senadores Jean Paul Prates, Humberto Costa e Paulo Rocha, membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar da Resistência Democrática, para compor a comissão (Of. nº 9/2021-BLPRD).
- (44) Em 23.02.2021, os Senadores Eduardo Braga, Confúcio Moura, Rose de Freitas, Marcelo Castro e Dário Berger foram designados membros titulares, e os Senadores Eduardo Gomes e Veneziano Vital do Rêgo membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil, para compor a comissão (Of. 27/2021-GLMDB).
- (45) Em 23.02.2021, a Comissão reunida elegeu o Senador Marcelo Castro e a Senadora Leila Barros o Presidente e a Vice-Presidente, respectivamente, deste colegiado.
- (46) Em 23.02.2021, o Senador Dário Berger foi designado membro titular, pelo Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil, para compor a comissão (Of. 27/2021-GLMDB).
- (47) Em 23.02.2021, os Senadores Cid Gomes, Leila Barros e Fabiano Contarato foram designados membros titulares; e os Senadores Jorge Kajuru, Randolfe Rodrigues e Alessandro Vieira, membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar Senado Independente, para compor a comissão (Memo. nº 12/2021-BLSENIND).
- (48) Em 23.02.2021, o Senador Jarbas Vasconcelos foi designado membro suplente, pelo Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil, para compor a comissão (Of. 29/2021-GLMDB).
- (49) Em 26.02.2021, o Senador Chico Rodrigues deixou de compor a comissão (Of. 20/2021-BLVANG).
- (50) Em 26.02.2021, o Senador Carlos Portinho foi designado membro suplente, pelo Bloco Parlamentar Vanguarda, para compor a comissão (Of. 21/2021-BLVANG).
- (51) Em 04.03.2021, o Senador Carlos Portinho foi designado membro titular, em vaga cedida ao PL, pelo Bloco Parlamentar PODEMOS/PSDB/PSL, para compor a comissão (Of. 12/2021-BLPPP).
- (52) Em 04.03.2021, o Senador Carlos Portinho deixou a vaga de suplente, pelo Bloco Parlamentar Vanguarda (Of. 23/2021-BLVANG).
- (53) Em 05.03.2021, o Senador Romário deixou de compor a comissão (Of. 27/2021-GLPODEMOS).
- (54) Em 16.04.2021, o Senador Romário foi designado membro suplente, pelo Bloco Parlamentar Vanguarda, para compor a comissão (Of. nº 27/2021-BLVANG).
- (55) Em 28.04.2021, o Senador Jorge Kajuru foi designado membro titular, pelo Bloco Parlamentar PODEMOS/PSDB/PSL, para compor a comissão (Of. nº 40/2021-GLPODEMOS).
- (56) Em 17.05.2021, a Senadora Eliziane Gama foi designada membro suplente, pelo Bloco Parlamentar Senado Independente, para compor a comissão (Of. 27/2021-GSEGAMA).
- (57) Vago, em razão de o Senador Jorge Kajuru não compor mais a Comissão (Of. 45/2021-GLPODEMOS).
- (58) Em 16.07.2021, o Bloco Parlamentar Senado Independente deixou de alcançar o número mínimo necessário para a constituição de Bloco Parlamentar. Desta forma, a Liderança do referido Bloco foi extinta juntamente com o gabinete administrativo respectivo.

REUNIÕES ORDINÁRIAS: TERÇAS-FEIRAS 11:00 HORAS
SECRETÁRIO(A): THIAGO NASCIMENTO CASTRO SILVA
TELEFONE-SECRETARIA: 3498
FAX:

ALA ALEXANDRE COSTA, SALA Nº 17-A
TELEFONE - SALA DE REUNIÕES:
E-MAIL: ce@senado.leg.br



SENADO FEDERAL
SECRETARIA-GERAL DA MESA

3ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA
56ª LEGISLATURA

Em 16 de agosto de 2021
(segunda-feira)
às 16h

PAUTA

6ª Reunião, Extraordinária - Semipresencial

COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE - CE

	Deliberativa
Local	Anexo II, Ala Senador Alexandre Costa, Plenário nº 19

Retificações:

1. Inclusão de novo relatório no item 1. (13/08/2021 15:12)

PAUTA

ITEM 1

PROJETO DE LEI Nº 5682, DE 2019

- Não Terminativo -

Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para prever a adoção de critérios técnicos de mérito e desempenho e de participação da comunidade escolar para a nomeação de gestores escolares.

Autoria: Senador Confúcio Moura (MDB/RO)

Relatoria: Senador Flávio Arns

Relatório: Pela aprovação do projeto com o acatamento parcial da Emenda nº 1, nos termos da emenda que apresenta.

Observações:

1. Em 9/08/2021, foi apresentada a Emenda nº 1.

2. A matéria será apreciada pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, em decisão terminativa.

Textos da pauta:

[Relatório Legislativo \(CE\)](#)
[Avulso inicial da matéria \(PLEN\)](#)

ITEM 2

AVISO Nº 36, DE 2018

- Não Terminativo -

Encaminha cópia do Acórdão nº 2353/2018 - TCU, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, que tratam do terceiro relatório de acompanhamento do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, instituído pela Lei 13.005/2014, em observância ao artigo 214, da Constituição Federal de 1988. (TC 034.984/2017-8).

Autoria: Tribunal de Contas da União

Relatoria: Senador Izalci Lucas

Relatório: Pelo conhecimento e arquivamento, assegurada a realização de audiência pública, conforme REQ 71/2019-CE.

Textos da pauta:

[Relatório Legislativo \(CE\)](#)
[Requerimento \(CE\)](#)
[Avulso inicial da matéria \(PLEN\)](#)

ITEM 3

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 486, DE 2018

- Não Terminativo -

Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, para proibir a admissão e a permanência de criança ou de adolescente em bailes funk, eventos com livre fornecimento de bebidas alcoólicas ou eventos semelhantes.

Autoria: CPI dos Maus-tratos - 2017

Relatoria: Senador Randolfe Rodrigues

Relatório: Pela aprovação com duas emendas que apresenta e pela rejeição das emendas nº 1-PLEN e nº 2-CDH.

Observações:

1) A matéria já foi apreciada pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, com parecer favorável ao projeto, com a emenda nº 1-PLEN e com a emenda nº 2-CDH;

2) A matéria será apreciada pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

Textos da pauta:

[Relatório Legislativo \(CE\)](#)

[Parecer \(CDH\)](#)

[Emenda \(PLEN\)](#)

[Avulso inicial da matéria \(PLEN\)](#)

ITEM 4

PROJETO DE LEI Nº 256, DE 2019

- Não Terminativo -

Reconhece as escolas de samba como manifestação da cultura nacional.

Autoria: Câmara dos Deputados

Relatoria: Senador Paulo Paim

Relatório: Pela aprovação.

Textos da pauta:

[Relatório Legislativo \(CE\)](#)

[Avulso inicial da matéria \(PLEN\)](#)

ITEM 5

PROJETO DE LEI Nº 3984, DE 2019

- Não Terminativo -

Altera a Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, para possibilitar a dedução integral dos pagamentos de despesas com instrução do contribuinte e de seus dependentes da base de cálculo do Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas.

Autoria: Senador Irajá (PSD/TO)

Relatoria: Senador Veneziano Vital do Rêgo

Relatório: Pela aprovação.

Observações:

A matéria será apreciada pela Comissão de Assuntos Econômicos, em decisão terminativa.

Textos da pauta:

[Relatório Legislativo \(CE\)](#)

[Avulso inicial da matéria \(PLEN\)](#)

ITEM 6

PROJETO DE LEI Nº 6553, DE 2019

- Não Terminativo -

Institui o Dia Nacional da Mulher Empresária.

Autoria: Câmara dos Deputados

Relatoria: Senadora Mailza Gomes

Relatório: Pela aprovação.

Textos da pauta:

[Relatório Legislativo \(CE\)](#)
[Avulso inicial da matéria \(PLEN\)](#)

ITEM 7

PROJETO DE LEI Nº 6576, DE 2019 (SUBSTITUTIVO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS AO PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 377, DE 2011)

- Não Terminativo -

Institui o Dia Nacional da Síndrome de Down e a Semana Nacional de Ações Públicas e Sociais no Campo da Síndrome de Down.

Autoria: Câmara dos Deputados

Relatoria: Senador Flávio Arns

Relatório: Pela rejeição do projeto e restabelecimento dos termos do PLS nº 377/2011, originalmente aprovado no Senado Federal.

Textos da pauta:

[Relatório Legislativo \(CE\)](#)
[Avulso inicial da matéria \(PLEN\)](#)

ITEM 8

PROJETO DE RESOLUÇÃO DO SENADO Nº 111, DE 2019

- Não Terminativo -

Institui, no âmbito do Senado Federal, a Comenda Rei Pelé, destinada a homenagear esportistas brasileiros de destaque.

Autoria: Senador Romário (PODEMOS/RJ)

Relatoria: Senadora Leila Barros

Relatório: Pela aprovação com uma emenda que apresenta.

Observações:

A matéria será apreciada pela Comissão Diretora do Senado Federal.

Textos da pauta:

[Relatório Legislativo \(CE\)](#)
[Avulso inicial da matéria \(PLEN\)](#)

ITEM 9

PROJETO DE LEI Nº 871, DE 2019

- Terminativo -

Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, para dispor sobre a prevenção da evasão escolar.

Autoria: Senador Marcos do Val (PPS/ES)

Relatoria: Senador Rodrigo Cunha

Relatório: Pela aprovação com duas emendas que apresenta.

Observações:

A matéria já foi apreciada pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, com parecer favorável ao projeto.

Textos da pauta:

[Relatório Legislativo \(CE\)](#)
[Parecer \(CCJ\)](#)
[Avulso inicial da matéria \(PLEN\)](#)

ITEM 10**PROJETO DE LEI Nº 3467, DE 2019****- Terminativo -**

Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que “estabelece as diretrizes e bases da educação nacional”, para incentivar e desenvolver o desporto nos sistemas de ensino.

Autoria: Senadora Leila Barros (PSB/DF)

Relatoria: Senador Izalci Lucas

Relatório: Pela aprovação com três emendas que apresenta.

Textos da pauta:

[Relatório Legislativo \(CE\)](#)
[Avulso inicial da matéria \(PLEN\)](#)

ITEM 11**PROJETO DE LEI Nº 4253, DE 2019****- Terminativo -**

Institui a Semana Nacional da Pessoa Idosa.

Autoria: Senador Marcelo Castro (MDB/PI)

Relatoria: Senador Eduardo Gomes

Relatório: Pela aprovação do projeto e da emenda nº 1-CDH, com uma emenda que apresenta.

Observações:

A matéria já foi apreciada pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, com parecer favorável ao projeto, com a emenda nº 1-CDH.

Textos da pauta:

[Relatório Legislativo \(CE\)](#)
[Parecer \(CDH\)](#)
[Avulso inicial da matéria \(PLEN\)](#)

1



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

PARECER Nº , DE 2021

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE, sobre o Projeto de Lei nº 5.682, de 2019, do Senador Confúcio Moura, que *altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para prever a adoção de critérios técnicos de mérito e desempenho e de participação da comunidade escolar para a nomeação de gestores escolares.*



Relator: Senador **FLÁVIO ARNS**

I – RELATÓRIO

Vem à apreciação da Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE) o Projeto de Lei nº 5.682, de 2019, de autoria do Senador Confúcio Moura, que altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional – lei conhecida como LDB –, para dispor sobre princípios gerais a serem observados na indicação de gestores escolares.

Desse modo, o art. 1º do projeto insere o inciso III no art. 14 da LDB para estipular que, na nomeação dos gestores escolares, devem ser adotados critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como de participação da comunidade escolar, ficando vedada a indicação que não considere esses critérios.

1



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

O art. 2º estabelece que a lei sugerida entrará em vigor na data de sua publicação.

Na justificção, o autor enfatiza a relevância da escolha do gestor para o sucesso de uma escola e aponta a predominância, no setor público, do critério político para essa escolha, medida que não encontra respaldo no Plano Nacional de Educação vigente.

Após a apreciação da CE, o projeto será analisado, em caráter terminativo, pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ).

Foi apresentada ao projeto a Emenda nº 1-CE, de autoria do Senador Jean Paul Prates, que acrescenta no referido inciso a expressão *garantida a consulta à comunidade escolar*, além de sugerir parágrafo único para determinar que somente poderão ser nomeados gestores escolares os profissionais referidos nos incisos I, II e III do art. 61 da LDB, que dizem respeito a três das cinco categorias de formação dos profissionais da educação.

II – ANÁLISE

De acordo com o art. 102, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CE opinar sobre matérias que versem sobre normas gerais da educação, como é o caso da proposição em análise.

Embora caiba à CCJ a apreciação da constitucionalidade do projeto, não há como analisar o mérito da matéria sem recorrer inicialmente ao texto da Constituição Federal (CF), cujo art. 206 prevê, entre os princípios que devem reger a educação escolar, o da gestão democrática do ensino público (inciso VI) e o da garantia do padrão de qualidade (inciso VII). Esses princípios são não apenas reiterados pela LDB (art. 3º, incisos VIII e IX), mas constituem preocupação do legislador ao longo da principal lei que norteia a educação em nosso país.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

Assim, por exemplo, a qualidade da educação escolar surge na LDB como diretriz do financiamento educacional público, como fundamento dos processos de avaliação institucional e como requisito para a autorização de funcionamento dos estabelecimentos privados de ensino.

No que concerne à gestão democrática, cumpre destacar o disposto no art. 14, que determina ser da responsabilidade dos sistemas de ensino definir as normas pertinentes na educação básica pública, de acordo com as respectivas peculiaridades e conforme dois princípios: a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

A LDB silencia a respeito da escolha dos gestores escolares, na educação básica pública, decerto devido à interpretação, sustentada por reiteradas manifestações do Judiciário, de que cabe ao Poder Executivo fazer as nomeações para os cargos em comissão de diretor de escola pública.

Ocorre que existem muitas evidências na literatura especializada de que os gestores escolares exercem papel chave no bom funcionamento dos estabelecimentos de ensino. Diretores com capacidade técnica e qualidades relacionadas à liderança, à autoridade, à inovação e ao espírito motivador constituem um dos principais fatores intraescolares que afetam os resultados acadêmicos dos alunos.

Essa constatação contrasta com a ampla extensão do fenômeno da indicação por critérios políticos para a direção de escolas públicas. Conforme lembrou a justificção, levantamento de 2014, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), apontou que 74,5% dos municípios observavam apenas a indicação política para o cargo de direção escolar. Segundo pesquisa de 2018, também do IBGE, divulgada em 2019, esse índice havia caído para 69,5%, ainda incrivelmente alto.

Mesmo que em parte dos casos a indicação política possa ter recaído em profissionais com competência técnica e apoio da comunidade





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

escolar, por certo, em numerosas situações, os escolhidos não possuíam as qualidades necessárias para o adequado exercício das funções inerentes ao cargo.

Dessa forma, em muitas redes de ensino públicas foram buscadas fórmulas para associar competência técnica e respaldo da comunidade escolar na designação dos gestores dos estabelecimentos educacionais. A eleição foi adotada por vários entes federados, frequentemente acompanhada de requisitos predefinidos, como qualificação específica. Em outros casos, deu-se preferência ao concurso próprio para o cargo de dirigente. Contudo, essas fórmulas tendem a ter caráter legal precário, pois, mesmo quando apresentam bons resultados, ficam sujeitas à descontinuidade ocasionada por mudanças políticas.

Por conseguinte, representaria um avanço condicionar a escolha dos gestores das escolas a critérios que levem em conta os referidos princípios constitucionais de garantia de padrão de qualidade e de gestão democrática do ensino, sem a definição rígida do processo a ser estabelecido em cada rede pública, a fim de preservar a prerrogativa de indicação dos diretores de escola pelo titular do Poder Executivo.

Convém notar que o Plano Nacional de Educação (PNE) aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, com vigência até 2024, estabeleceu, como sua Meta 19, que deveriam ser asseguradas condições, no prazo de dois anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, *associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas*, com a previsão de recursos e apoio técnico da União para tanto.

A primeira estratégia estipulada para atingir essa meta é a de priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica sobre a matéria, *que considere, conjuntamente, para a nomeação dos diretores e diretoras de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar*.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

Merece ser destacada, ainda, a estratégia de *desenvolver programas de formação de diretores e gestores escolares* e de *aplicar prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos, cujos resultados possam ser utilizados por adesão*.

Enfim, julgamos que a sugestão trazida pelo PL em análise apresenta-se em conformidade com o PNE vigente e com as demais disposições pertinentes da LDB.

A respeito da Emenda nº 1, de autoria do nobre senador Jean Paul Prates, acatamos a sugestão de inserir no inciso III do art. 14 da LDB a expressão “*garantida a consulta à comunidade escolar*”. Por outro lado, optamos por não acatar a proposta de inserção de parágrafo único, que prevê hipóteses de restrição na indicação dos gestores, pois consideramos ser mais adequado que esse tipo de detalhamento normativo seja tratado no âmbito de cada ente federativo, à luz das particularidades dos sistemas locais de ensino. Ademais, qualquer profissional da educação, independentemente da categoria de sua formação, pode ser selecionado para a gestão de escolas, de acordo com o seu mérito, desempenho e assentimento da comunidade escolar, ressalvada a eventual exigência de qualificação específica para a função, a ser proporcionada a todos os interessados. Por conseguinte, a emenda será aproveitada parcialmente.

Em conclusão, no que tange ao mérito educacional, o projeto de lei em tela faz jus ao acolhimento deste colegiado.

III – VOTO

Em vista do exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 5.682, de 2019, e, parcialmente, da Emenda nº 1, na forma da emenda apresentada a seguir.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

EMENDA Nº – CE

Dê-se ao inciso III do art. 14 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, na forma do art. 1º do Projeto de Lei nº 5.682, de 2019, a seguinte redação:

“**Art. 1º**.....

‘**Art. 14.**

III – adoção de critérios técnicos de mérito e desempenho para a nomeação dos gestores escolares, garantida a consulta à comunidade escolar e vedada a indicação que não considere esses requisitos.’
(NR)”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/21375.22608-40



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI Nº 5682, DE 2019

Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para prever a adoção de critérios técnicos de mérito e desempenho e de participação da comunidade escolar para a nomeação de gestores escolares.

AUTORIA: Senador Confúcio Moura (MDB/RO)



[Página da matéria](#)



SENADO FEDERAL
GABINETE SENADOR CONFÚCIO MOURA

PROJETO DE LEI Nº , DE 2019

Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que *estabelece as diretrizes e bases da educação nacional*, para prever a adoção de critérios técnicos de mérito e desempenho e de participação da comunidade escolar para a nomeação de gestores escolares.



SF/19676.95884-68

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 14 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso III:

“**Art. 14.**

.....
III - adoção de critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como de participação da comunidade escolar, para a nomeação dos gestores escolares, vedada a indicação que não considere esses critérios.” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A tarefa de dirigir uma escola pública é uma das mais complexas, dentro do espectro das atividades relacionadas ao processo educacional. Um bom diretor não somente administra aspectos corriqueiros da infraestrutura, tais como as pequenas reformas no prédio ou os cuidados com a alimentação escolar. Ele precisa também (e essa é sua mais importante missão) estar atento ao ensino oferecido nas dependências da instituição e à qualidade da aprendizagem realizada pelos estudantes. Para tanto, é preciso, dentre outras tarefas, cuidar da formação continuada dos docentes, da

estruturação pedagógica, do contato com os pais. É necessário também ouvir, filtrar, estimular as boas práticas e coibir os eventuais desvios.

A escolha do gestor escolar é, assim, aspecto essencial para o sucesso de uma escola, pois sua tarefa é complexa, envolvendo competências de natureza distinta, tais como saber liderar, ser capaz de acompanhar e apoiar os processos de ensino e aprendizagem e gerir com eficiência recursos humanos e financeiros disponíveis. Resta claro assim que, para assumir esse cargo, não basta contar com a confiança do prefeito ou do governador – é preciso apresentar também competências técnicas, relacionadas a mérito e a desempenho.

O Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, instituído pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, estabelece que, até 2016, deveria se efetivar a “gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto”. Infelizmente, essa é mais uma Meta do PNE que ainda não se concretizou.

Ainda a esse respeito, importa lembrar a Estratégia 19.8, que é ainda mais específica, ao tratar do desenvolvimento de “programas de formação de diretores e gestores escolares, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos, cujos resultados possam ser utilizados por adesão”.

O PNE, amplamente discutido pelos diversos atores envolvidos na educação brasileira, explicita assim uma concepção que nos parece adequada: o de que o processo de escolha dos diretores deve ser híbrido, conjugando mérito, desempenho e consulta à comunidade escolar, pois, além do respaldo de alunos, pais e professores, é importante que o gestor também apresente perfil técnico para desempenhar a tarefa.

Observa-se que, entre os critérios apresentados, não está o da mera indicação política. Essa indicação, aliás, não é recomendada por pesquisadores nem estudiosos da área, pois reflete, na maioria das vezes, práticas como o patrimonialismo e o clientelismo, que tanto mal tem trazido para a administração pública brasileira.

Há que se ressaltar ainda que, infelizmente, segundo dados de 2014, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 74,4 % do



SF/19676.95884-68

total de municípios brasileiros escolhe seus diretores apenas por indicação política. Trata-se de situação alarmante, que deve ser sanada o mais brevemente possível.

Propomos, dessa forma, em linha com estudos e boas práticas realizadas pelo País, e em sintonia com o PNE, que os gestores escolares sejam escolhidos por metodologia híbrida, que envolva consulta à comunidade escolar, mas sobretudo a adoção de critérios de mérito e desempenho. Mais importante ainda, inscrevemos na LDB a vedação de que a indicação seja adotada, sem que se considerem esses outros critérios.

Acreditamos que este projeto de lei traz uma contribuição significativa para a educação brasileira, motivo pelo qual solicitamos a colaboração dos nobres Pares para que o aprovemos.

Sala das Sessões,

Senador CONFÚCIO MOURA



LEGISLAÇÃO CITADA

- Lei nº 9.394, de 20 de Dezembro de 1996 - LDB (1996); Lei Darcy Ribeiro; Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996) - 9394/96
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1996:9394>
 - artigo 14
- Lei nº 13.005, de 25 de Junho de 2014 - LEI-13005-2014-06-25 - 13005/14
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:2014:13005>

2



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

PARECER N° , DE 2019

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE, sobre o Aviso da Comissão de Educação (AVS) nº 36, de 2018, do Tribunal de Contas da União, que “encaminha cópia do Acórdão nº 2353/2018 - TCU, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, que tratam do terceiro relatório de acompanhamento do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, instituído pela Lei 13.005/2014, em observância ao artigo 214, da Constituição Federal de 1988. (TC 034.984/2017-8)”.



Relator: Senador **IZALCI LUCAS**

I – RELATÓRIO

Vem para a apreciação da Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE) o Aviso da Comissão de Educação (AVS) nº 36, de 2018, que dá conhecimento a esta Comissão do Acórdão nº 2.353, de 2018, proferido pelo Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre o acompanhamento do Plano Nacional de Educação (PNE) para o decênio 2014-2024.

Conforme o art. 214 da Constituição Federal, a lei disporá sobre o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que levem: a) à erradicação do analfabetismo; b) à universalização do atendimento escolar; c) à melhoria da qualidade do



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

ensino; d) à formação para o trabalho; e) à promoção humanística, científica e tecnológica do País; e f) ao estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto (PIB).

O PNE para o período 2014-2024 foi instituído pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que estabeleceu vinte metas a serem alcançadas ao término do decênio, apoiadas por 254 estratégias específicas. O TCU criou metodologia própria para fiscalizar a execução do PNE e comunicar as informações encontradas à sociedade e ao Congresso Nacional. Essa metodologia prevê a publicação de relatórios periódicos. Os dois primeiros relatórios trataram de detalhar a metodologia desenvolvida pelo Tribunal.

A terceira edição do relatório, de que decorre o Acórdão em tela, buscou “evidenciar, resumidamente, a situação de cada uma das vinte metas elencadas no Plano, com base nos dados oficiais mais recentes, além de projetar a evolução dos indicadores tendo como referência o progresso experimentado no decênio 2004-2014”. O relatório abordou também algumas estratégias que o Tribunal considerou mais relevantes para atingir cada meta. Ademais, analisou o estado de implementação de medidas previstas no corpo da Lei nº 13.005, de 2014, que não constam das metas do Plano. Por fim, o relatório apresentou conclusões sobre a matéria, assim como recomendações a determinadas instâncias públicas.

No relatório foram elaboradas projeções que levam em consideração, na maior parte dos casos, as séries históricas de dados de 2004 a 2014. As projeções foram feitas por meio de regressão linear, tomando como referência os índices mensurados nos anos anteriores ao da projeção, desde 2004. Desse modo, algumas projeções não se fundamentaram apenas na referida série histórica, mas também em índices igualmente projetados.

As principais fontes estatísticas do relatório foram os bancos de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

II – ANÁLISE

O relatório sobre o qual se baseia o Acórdão em tela ressaltou, decerto devido à extensão da matéria, que “não pretende ser exaustivo em suas análises, tendo o texto primado pela objetividade e concisão”. Ainda assim, numerosos dados relevantes foram evidenciados sobre os sucessos parciais de execução do PNE, mas, principalmente, sobre as dificuldades que vêm sendo enfrentadas pelas três esferas de governo para observar as estratégias e avançar no cumprimento das vinte metas do Plano.

De início, o relatório avaliou a situação relativa às providências previstas no corpo da Lei nº 13.005, de 2014, que não constam das metas e estratégias do PNE. A Tabela 1, apresentada no anexo, expõe o estado de cumprimento dessas normas. A situação apurada é claramente negativa. Apenas uma providência havia sido implementada e ações importantes para a efetivação das metas do PNE não haviam avançado. A criação do SNE foi objeto de proposição na Câmara dos Deputados, sem alcançar aprovação, quando seria de se esperar, em nossa avaliação, a iniciativa do Poder Executivo, dada a necessidade de envolver órgãos de elaboração e execução das políticas públicas de educação com alcance nacional no sistema a ser criado. Avaliação semelhante pode ser dada em relação ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SINAEB), ainda que exista certa consolidação de ações do Ministério da Educação (MEC) no campo da avaliação educacional da educação básica – como também da educação superior. Conforme apurado pelo TCU, as reuniões da Instância Permanente de Negociação e Cooperação Federativa, objeto de duas portarias do MEC, não entraram na rotina de fomento de ações de cooperação entre os níveis de governo, providência fundamental para a implementação de diversas estratégias do PNE.

Quanto aos planos de educação dos governos subnacionais, embora o resultado seja de implementação parcial, de fato quase todos os entes federados aprovaram seus planos. Dos dois estados que faltavam aprovar seus planos quando da conclusão do relatório do TCU, restou apenas o Rio de Janeiro, uma vez que Minas Gerais aprovou seu plano no final de 2018. Entre os municípios, segundo o site PNE em Movimento, apenas Ribeirão Preto não aprovou seu plano (consulta em 12 de abril de 2019).



SF/19150.49319-90



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

Meta 1: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.

As projeções feitas pelo TCU indicam que a universalização da pré-escola pode ser alcançada em 2020. Portanto, além do prazo previsto no Plano, que era de 2016. A respeito das creches, as projeções sinalizam o risco de que a meta não seja cumprida, embora por pouco. A projeção para 2024 é de 46,5% de atendimento. O mais grave nas projeções consiste no risco de agravamento das desigualdades de acesso segundo a renda familiar, em desacordo com a estratégia 1.2, que prevê redução, para menos de 10%, da diferença de acesso às creches entre as crianças oriundas das famílias do quintil mais rico e do quintil mais pobre da população. Essa desigualdade, que apresentava o índice de 34,6% em 2014, tem projeção de crescimento para 41,3%.

Diante da necessidade de criação, até 2024, de 1,9 milhão de vagas na educação infantil, com a construção de 28 mil estabelecimentos de ensino, o TCU destacou a relevância do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), do governo federal. Contudo, apurou-se que, entre 2007 e 2016, somente 3.476 obras do programa haviam sido concluídas.

O Tribunal também faz referência a outras ações que ele mesmo empreendeu com o fim de avaliar as medidas adotadas pelo governo federal e pelos municípios para avançar no cumprimento das estratégias relacionadas a essa meta do PNE, entre elas a Tomada de Contas (TC) (Acórdão 2.775, de 2017 – TCU, Plenário), que apurou, entre outros aspectos: a) ausência de definição de responsáveis pelas estratégias da Meta 1 do PNE; b) não realização de levantamento da demanda por educação infantil, como forma de planejar a expansão da oferta; c) ausência de publicação das listas de espera por vagas na rede pública de educação infantil; d) ausência de definição de metas de expansão da rede pública de educação infantil; e) não realização da busca ativa, como meio de identificar e matricular crianças fora da escola; f) ausência de mecanismos para





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

priorização das crianças mais pobres no acesso às creches, a fim de reduzir as desigualdades educacionais; g) ausência de acompanhamento da frequência escolar das crianças de 4 e 5 anos beneficiárias do Programa Bolsa Família; h) existência de escolas do Proinfância concluídas, mas que não entraram em funcionamento; e i) intempestividade na concessão do apoio financeiro aos municípios para a manutenção inicial das escolas do Proinfância.

Além dessa auditoria, o Tribunal realizou duas fiscalizações no Proinfância, que identificaram problemas como abandono de obras, falhas de construção, baixo índice de obras realizadas por meio de “metodologias construtivas inovadoras” e ressarcimentos insuficientes ao erário diante de falta de prestações de contas.

Cabe assinalar que, no ano de 2018, a CE analisou, no âmbito de sua iniciativa de avaliação de políticas públicas, nos termos do art. 96-B do Regimento Interno do Senado Federal, o cumprimento da Meta 1 do PNE. A par de também reconhecer os avanços do atendimento no setor, o relatório da CE identificou diversos problemas políticos, gerenciais e de articulação político-administrativa nas principais ações relacionadas ao cumprimento da meta e de suas estratégias. Dessa forma, alertou sobre a necessidade de maior interlocução entre os gestores das diferentes esferas federativas, “inclusive com a participação dos entes estaduais, que, salvo poucas exceções, não têm se envolvido em ações relativas à meta 1”. O documento ressaltou também o caráter imprescindível da continuidade e do aprofundamento das políticas e dos programas federais de apoio aos entes subnacionais. Contudo, lembrou a necessidade de “aprender com a experiência para evitar os equívocos cometidos no passado (como mostraram as auditorias dos órgãos de controle), de forma a assegurar a eficiência e efetividade das ações”. O relatório destacou, ainda, os problemas que a acentuada judicialização do acesso a creches pode acarretar nas iniciativas adotadas pelos municípios com o fim de conferir prioridade de atendimento às crianças de famílias de menor renda.

Meta 2: universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE.



SF719150.49319-90



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

A partir dados do Inep, o Tribunal estimou que universalização – índice de 100% – do acesso à escola da população de 6 a 14 anos deve ser alcançada em 2022. O índice em 2014 encontrava-se em 97,7%. No que se refere aos jovens de 14 anos com pelo menos o ensino fundamental concluído, as projeções sinalizaram que em 2024 seu índice deve atingir 90,3%, portanto abaixo da meta do PNE. Em 2014, o índice foi de 74,3%.

No que tange à busca ativa de crianças e adolescentes fora da escola (estratégia 2.5), o Tribunal destacou a ação de dois programas federais voltados para segmentos vulneráveis da população. O primeiro deles, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), foi desenvolvido pelo então denominado Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), com o fim de retirar crianças e adolescentes menores de 16 anos do trabalho precoce (ressalvada a condição de aprendiz), mediante a transferência direta de renda às famílias, com exigência de frequência escolar. A segunda ação, então empreendida pelo MDS e pelo MEC, consiste no acompanhamento da frequência escolar dos beneficiários do Programa Bolsa Família – estratégia 2.4.

O relatório mencionou os resultados da TC (Acórdão nº 1.007, de 2016 – TCU, Plenário) que objetivou avaliar a qualidade da infraestrutura das escolas públicas de ensino fundamental. A auditoria apurou “falhas infraestruturais graves nas escolas examinadas, sobretudo naquelas de menor porte e localizadas no interior dos estados”. O Tribunal encaminhou ao MEC recomendações com o fim de reverter essa situação.

Meta 3: universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento).

As projeções para as duas taxas referidas indicaram que a meta não deve ser alcançada. A população de 15 a 17 anos que frequenta a escola ou já concluiu a educação básica deve atingir o índice de 89,5% em 2024 – o índice em 2014 era de 83,8%. Por sua vez, a população de 15 a 17 anos que frequenta o ensino médio ou já concluiu a educação básica deve atingir o índice de 79,9% – a taxa líquida em 2014 foi de 65,7%.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

A respeito do nível elevado de abandono e evasão escolar no ensino médio (11,2% entre 2014 e 2015), o relatório destacou estudos que expõem as principais razões apresentadas pelos alunos para essa situação: o desinteresse pelos conteúdos ensinados nas escolas e a necessidade de trabalhar e obter renda.

Como iniciativa federal que busca alterar o aspecto pouco atrativo da escola no ensino médio, é destacada a reforma operada pela Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017, que procura, entre outras ações, diversificar as opções curriculares. É mencionado também o Programa Ensino Médio Inovador, que apoia os sistemas de ensino estaduais e do Distrito Federal a desenvolver currículos inovadores, como forma de atender às expectativas e necessidades dos estudantes. Outro ponto abordado consiste na necessidade de ampliar as oportunidades de acesso ao ensino médio de nível técnico, dado o nível baixo de integração do ensino regular com a educação profissional no nível médio: apenas 5,7% em 2016, no segmento público.

O relatório menciona ações que foram desenvolvidas referentes ao ensino médio. Foi o caso da TC (Acórdão nº 1.897, de 2017 – TCU, Plenário) em que se buscou monitorar a adoção de recomendações proferidas em outra auditoria, bem como examinar aspectos relativos à observação das estratégias da Meta 3. A esse respeito, o relatório lembrou, por exemplo, a não implementação do Sinaeb e alertou “para a incompatibilidade da alocação orçamentária dos entes estaduais frente aos compromissos assumidos e para deficiências no acompanhamento local da implementação da Meta e de suas estratégias”.

Meta 4: 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.

O relatório assinalou que o Censo Demográfico do IBGE de 2010 indica que 82,5% das crianças e jovens de 4 a 17 com deficiência





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

frequentavam estabelecimentos de ensino. Não há como fazer projeções do índice, uma vez que não existe série histórica a respeito. Inexistem também informações sobre a frequência escolar de indivíduos com transtornos globais do desenvolvimento (TGD), altas habilidades ou superdotação.

O índice de matrículas de alunos de 4 a 17 anos de idade com deficiência, TGD e altas habilidades ou superdotação em classes comuns da educação básica atingiu 88,4% em 2015, mas o relatório absteve-se de fazer projeção para o índice em decorrência de questão metodológica.

Em 2016, somente 15% das escolas da educação básica ofereciam atendimento educacional especializado (AEE). No setor público, o índice atingiu 18,3%. A esse respeito, igualmente não foi feita projeção, mas é clara a distância da universalização do AEE preconizada pela meta.

O relatório abordou sucintamente ações federais relacionadas a algumas estratégias, como o Programa BPC na Escola, o qual, por meio de dados do Censo Escolar e da relação de beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC), identifica a situação escolar das crianças e dos adolescentes de 0 a 18 anos que recebem o benefício. O Programa Caminho da Escola, por sua vez, passou, desde 2012, a contar com modalidade específica para a aquisição de veículos acessíveis.

Meta 5: alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental.

Também não são feitas projeções sobre essa meta. O nível de alfabetização das crianças é mensurado pela Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), que mede, de forma censitária, as habilidades de leitura, escrita e matemática dos estudantes do 3º ano do ensino fundamental das escolas públicas. A primeira edição da avaliação foi realizada em 2014.

O relatório apresentou dados da avaliação de 2014. Cabe lembrar que as habilidades de leitura e matemática são divididas em quatro níveis de proficiência: os níveis 1 e 2 são considerados insuficientes e os níveis 3 e 4, suficientes. As habilidades de escrita possuem cinco níveis de proficiência: os níveis 1, 2 e 3 indicam insuficiência e os 4 e 5, suficiência.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

O desempenho dos alunos nas habilidades de escrita, matemática e leitura apresentaram, respectivamente, índices de insuficiência de 56%, 57% e 35%.

O relatório mencionou duas ações federais relacionadas ao cumprimento da meta. Uma delas, o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), constitui compromisso formal assumido pela União e pelos entes subnacionais para assegurar que todas as crianças estejam alfabetizadas até os oito anos de idade, ao final do 3º ano do ensino fundamental.

Já o Programa Mais Educação, reformulado em 2016, passou a buscar melhoria dos resultados de alfabetização e letramento das crianças do ensino fundamental.

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

O índice de escolas públicas da educação básica com matrículas em tempo integral (estabelecimentos com ao menos um aluno que permanece no mínimo sete horas diárias em atividades escolares) foi de 52,5% em 2015, indicando superação da meta.

Já o índice de matrículas em tempo integral na rede pública de educação básica, que atingia 17,6% em 2014, foi projetado para 25,7% em 2018 e 39,9% em 2024, também indicando o cumprimento da meta com certa facilidade.

Assim, o Tribunal ressaltou o caráter pouco desafiador estabelecido pelo legislador em relação à Meta 6.

Sobre as ações federais relacionadas à meta, o relatório mencionou o Programa Novo Mais Educação (PNME), restrito ao ensino fundamental e a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral.



SF/19150.49319-90



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

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

	2015	2017	2019	2021
<i>Anos iniciais do ensino fundamental</i>	5,2	5,5	5,7	6,0
<i>Anos finais do ensino fundamental</i>	4,7	5,0	5,2	5,5
<i>Ensino médio</i>	4,3	4,7	5,0	5,2

Reproduzimos nos Gráficos 1, 2 e 3, apresentados no anexo, a evolução das metas originais do PNE para o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), bem como os índices apurados entre 2007 e 2015 e as projeções para 2017, 2019 e 2021. Ressalte-se que, após a conclusão do relatório, foram divulgados os resultados do Ideb 2017. A projeção feita para o ensino médio (3,8) foi precisa, enquanto no ensino fundamental houve pequena diferença de 0,1 para menos, nos primeiros anos, e para mais, nos anos finais.

A evolução dos índices e as respectivas projeções mostram que nos primeiros anos do ensino fundamental os resultados superaram o esperado e há tendência de que as metas do PNE sejam ultrapassadas. Nos anos finais do ensino fundamental houve superação das metas nas três primeiras rodadas de avaliações. Em 2011, ocorreu uma inflexão e os resultados ficaram aquém das metas. As projeções indicam a continuidade dessa tendência. Já no ensino médio, constata-se uma tendência de estagnação pelo menos desde 2011, último ano em que a meta foi atingida (ou superada). Dessa forma, a diferença entre as expectativas e os resultados cresceu. As projeções mantêm essa tendência.

O relatório desagregou informações de 2015 sobre as duas variáveis que compõem o Ideb (aprovação e proficiência média) e observou a piora nos dois índices na progressão das etapas de ensino.

O Tribunal reconheceu a complexidade da matéria, expressa no grande número de estratégias. Algumas razões dos “entraves” no rendimento dos alunos foram apontadas na avaliação das metas 2 e 3, mas o documento





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

ressaltou a necessidade de que o poder público identifique melhor e elimine esses entraves.

Foram enfatizados dados do Censo Escolar da Educação Básica de 2016 sobre deficiências na infraestrutura e nos recursos das escolas públicas, como a falta de bibliotecas (68,8%), quadras de esportes (68,4%), refeitórios (61%) e laboratórios de informática (57,3%). A respeito do tema, é lembrado o descumprimento do prazo de dois anos, contados da publicação da lei do PNE, para que a União, em colaboração com os governos subnacionais, estabelecesse parâmetros mínimos de qualidade dos serviços da educação básica (estratégia 7.21).

No que concerne às ações do governo federal, são destacadas a homologação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e programas que buscam melhorar a infraestrutura das escolas ou fornecer apoio aos estudantes, como o Programa Nacional de Tecnologia Educacional (ProInfo), o Programa Banda Larga nas Escolas (PBLE), o Programa Internet para Todos, além das iniciativas mais tradicionais: o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), o Programa Caminho da Escola, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa Saúde nas Escolas.

Foi lembrada ainda a formalização e execução dos Planos de Ações Articuladas (PAR), mediante os quais os entes subnacionais recebem apoio técnico e financeiro em caráter suplementar e voluntário da União para melhorar o funcionamento de suas redes escolares, com base em diagnósticos realizados pelas respectivas secretarias de educação, a partir de orientação do MEC (estratégia 7.5).

O Tribunal lembrou auditoria realizada em 2015 em ações do PDDE e do PAR, nas quais constatou problemas como “insuficiência dos controles administrativos (...) adotados pelo MEC e pelo FNDE para acompanhar as atividades relacionadas e fiscalizar a adequada aplicação dos recursos públicos transferidos”.

Meta 8: elevar a escolaridade média da população de dezoito a 29 anos, de modo a alcançar, no mínimo, doze anos de estudo no último



SF/19150.49319-90



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

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.

A escolaridade média da população de 18 a 29 anos aumentou 1,6 ano de estudo, entre 2004 e 2014, e totalizou 9,9 anos. As projeções feitas pelo relatório indicam que em 2024 o total atingido será de 11,6 anos, abaixo, portanto, da meta.

Já população do quartil de renda mais pobre teve elevação menor entre 2004 e 2014 – de 5,6 anos para 8 anos, mas as projeções indicam o valor de 10,5 anos em 2024.

Em 2014, a região de menor escolaridade era a Nordeste – evolução de 7 para 9,1 anos entre 2004 e 2014 – e as projeções sinalizam também que a meta não será alcançada na região, com 11,4 em 2024. As projeções indicam igualmente que, ao final do PNE, a região com menor escolaridade passará a ser a Norte, com 11 anos de estudos.

A equiparação entre a escolaridade média de negros e não negros também não deve ser alcançada em 2024 – projeções de 11,3 e 12,2 – embora a diferença entre as duas populações tenha tendência de redução: 1,9 ano em 2004; 1,4 em 2014 e projeção de 0,9 em 2024.

No que se refere às estratégias para reduzir essas desigualdades, o relatório mencionou ações federais voltadas à educação de jovens e adultos (EJA): o Programa Brasil Alfabetizado (PBA), iniciativas do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) e o Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (ENCCEJA).

A respeito desta meta, o relatório mencionou o cumprimento do acordo celebrado entre o MEC e as entidades dos Serviços Sociais Autônomos para a oferta de vagas gratuitas em cursos de formação inicial e continuada (FIC) e de educação profissional técnica de nível médio.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

Meta 9: elevar a taxa de alfabetização da população com quinze anos ou mais para 93,5% até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% a taxa de analfabetismo funcional.

A taxa de alfabetização das pessoas de 15 anos ou mais evoluiu de 88,5% para 91,7%, entre 2004 e 2014. O índice de 2015 – 92,3% – ficou abaixo do previsto para aquele ano. Nem mesmo em 2017 (índice de 93%) a meta intermediária foi atingida. Por sua vez, a meta de erradicação em 2024 provavelmente não será atingida: as projeções indicam o índice de 95,2%.

Existem diferentes critérios para a definição de “analfabetismo funcional” e sua mensuração nem sempre é simples. O Inep utiliza como critério o período de cinco anos de estudo, o que corresponde à duração dos anos iniciais do ensino fundamental. Assim, a população com 15 anos ou mais de idade que não completou os cinco anos é considerada analfabeta funcional. Segundo esse critério, o índice evoluiu de 24,4% para 17,6%, entre 2004 e 2014. A projeção para 2024 é de 11%, o que sinaliza o descumprimento da meta do PNE.

Cabe ressaltar que, nos dois critérios de analfabetismo, os índices são piores no Nordeste, na área rural, entre a população negra, entre a população com idade mais elevada e nos segmentos de menor renda, o que exige políticas focadas no combate a essas desigualdades.

Nas ações federais, o relatório mencionou novamente o Programa Brasil Alfabetizado. Também fez referência ao Programa Educação em Prisões, mas apontou o baixo índice de detentos que estudam nas prisões brasileiras. O Tribunal aludiu ainda à não implementação pela União da estratégia 9.4, que prevê a criação de benefício adicional no programa nacional de transferência de renda (Bolsa Família) para jovens e adultos que frequentarem cursos de alfabetização.

Meta 10: oferecer, no mínimo, 25% das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional.



SF/19150.49319-90



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

14

O relatório não fez projeções para essa meta, mas os índices sinalizam enorme distância a ser percorrida para o seu cumprimento. A integração da EJA à educação profissional no nível fundamental evoluiu de 0,2% para 2,5%, entre 2008 e 2014. No nível médio, a evolução foi de 0,9% para 3,3%, no mesmo período – o índice chegou a cair em 2015 para 3%. A estagnação nos índices observada a partir de 2012, apesar do início da implantação do Pronatec nesse ano, representam sinal bastante ruim para o cumprimento da Meta 10.

Três ações federais relacionadas a essa meta foram mencionadas no relatório: o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (PROEJA), o Pronatec EJA e o Programa Nacional de Inclusão de Jovens do Campo (ProJovem Campo).

Cumprir lembrar que, no âmbito de seus relatórios de avaliação de políticas públicas, a CE analisou em 2017 o Pronatec, cujas ações têm impacto direto no cumprimento das Metas 8, 10 e 11. Entre as conclusões do relatório encontra-se a “gritante ausência de indicadores sólidos de desempenho, atrelados ao estabelecimento de um foco preciso e de uma pontaria certa”. Foi apontada no programa uma característica que o Pronatec compartilharia com outras políticas públicas, a saber, “o início açodado, sem estudos mais consistentes sobre impacto e aderência e sem a construção de estruturas mínimas de funcionamento adequado”. Também foi assinalada a forma pouco criteriosa de expansão do programa, com foco no número matrículas, principalmente em 2014, ano em que o programa “‘inchou’, sem que, em contrapartida, fossem desenvolvidas ferramentas para avaliar a qualidade dessas matrículas”.

Foram reveladas, ainda, a precariedade dos mapas de demanda (salvo algumas exceções) e a falta de interlocução entre os atores do programa, tanto entre os ofertantes de cursos, quanto entre os demandantes, responsáveis por identificar as necessidades de formação. Dura crítica igualmente foi feita ao “número ‘mágico’” das 160 horas como carga mínima dos cursos de formação inicial e continuada (cursos FIC), reveladora de mais uma falta de aderência ao mundo real, por desconsiderar o potencial dos cursos de aperfeiçoamento de 60 a 80 horas inseridos no conceito de *skills* (competências-chave).





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

Dessa forma, o relatório da CE recomendou a remodelagem do programa, com o estabelecimento de indicadores de acompanhamento consistentes, que considerem tanto a aderência entre o curso oferecido e o perfil do aluno e também a empregabilidade, quanto os critérios de inserção social e de desenvolvimento da cidadania. Nesse sentido, o documento recomendou a definição de “dois grandes agrupamentos de ações e iniciativas”: um focado no mercado de trabalho e nos índices de empregabilidade, que teria por fim atender às demandas do mercado de trabalho, inclusive com prospecção de suas mudanças; o outro agrupamento, voltado para populações socialmente vulneráveis, teria foco no resgate da cidadania e na inserção social.

Meta 11: triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% da expansão no segmento público.

A educação profissional pode ser oferecida de forma integrada, concomitante ou subsequente ao ensino médio. Em 2015, as matrículas tinham a seguinte distribuição: 21,9%, 15,9% e 57,3%, respectivamente. Em 2013, o total de matrículas era de 1.602.946 – 49,5% delas no setor público –, o que sinalizava a meta de criação de pelo menos 3.205.892 vagas até 2024, totalizando 4.808.838 matrículas. Já as vagas criadas no segmento público deveriam atingir o contingente de 1.602.946.

As projeções, no entanto, indicam apenas 2,82 milhões de matrículas em 2024 (58,7% da meta). Não é feita projeção para a participação do segmento público, mas as oscilações da participação do setor no crescimento de matrículas em 2014 (4,7%) e 2015 (34,7%) sinalizam dificuldade também no cumprimento desse aspecto da meta.

No que tange às ações federais, novamente a referência é o Pronatec, particularmente suas estratégias de expansão de vagas na Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, nas redes públicas estaduais e nas entidades privadas de formação profissional vinculadas ao sistema sindical. Cabe destacar ainda a criação, em 2017, no âmbito do Pronatec, do MedioTec, que busca parcerias entre instituições de ensino públicas e privadas, de modo a permitir que alunos matriculados no



SF/19150.49319-90



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

ensino médio regular público curseem, no contraturno, programas de formação técnica na rede privada.

O Tribunal mencionou, ainda, as quatro fiscalizações que realizou no Pronatec, entre 2015 e 2017. A primeira procurou avaliar a efetividade do programa. Já a segunda consistiu em auditorias para averiguar regularidade da aplicação dos recursos financeiros no âmbito da Bolsa-Formação. A terceira também foi dirigida ao Bolsa-Formação, mas com o foco na efetividade de suas ações. A quarta, aludida na seção referente à Meta 8, tratou do cumprimento do acordo de gratuidade celebrado entre o MEC e entidades do Sistema S.

As auditorias realizadas no Bolsa-Formação encontraram diversas irregularidades, como: ausência de reconfirmação da matrícula e o cancelamento desta nos casos de descumprimento dos requisitos de permanência no programa; falhas nos editais de seleção de profissionais para o programa; oferta de cursos sem alinhamento com as necessidades do mercado de trabalho; e deficiência em focar os beneficiários do seguro-desemprego, um dos públicos prioritários do programa.

Meta 12: elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de dezoito a 24 anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% das novas matrículas, no segmento público.

A taxa bruta de matrículas nos cursos de graduação evoluiu de 18,6% para 32,1%, entre 2004 e 2014. O índice projetado para 2024 é de 44,4%, portanto abaixo da meta.

Quanto à taxa líquida de matrículas, a variação entre 2004 e 2014 foi de 12,3% para 21,2%. O valor projetado para 2024 é de 29,5%, o que também indica risco de descumprimento da meta. O relatório ressaltou a desigualdade no acesso à educação da população mais pobre. O índice de escolaridade líquida do quintil mais pobre da população, que era de 0,6% em 2004, tem projeção para 4,9% em 2024. Essa situação dá mais relevância às estratégias da meta de promover maior inclusão social, por meio de políticas de assistência estudantil.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

Sobre o terceiro indicador, o relatório assinalou a oscilação da participação do setor público na expansão das matrículas, mas apontou que entre 2005 e 2015 o índice nunca superou 25%, o que levanta dúvidas a respeito do cumprimento da meta de que 40% do crescimento de matrículas ocorra nas instituições públicas.

O relatório destacou três ações federais no processo de expansão do acesso à educação superior: o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), o Programa Universidade para Todos (PROUNI) e o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES).

Fez-se menção, ainda, à auditoria realizada em 2016 pelo Tribunal para avaliar a sustentabilidade, a eficácia e a regularidade do Fies. Diversos problemas foram identificados, revelando falta de planejamento adequado no processo de expansão dos financiamentos. Essa auditoria foi objeto do Aviso da Comissão de Educação (ACE) nº 5, de 2018, do TCU, de que a CE tomou conhecimento.

Meta 13: *eleva a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75%, sendo, do total, no mínimo, 35% doutores.*

Assim como na Meta 6, faltou ao legislador qualquer senso de desafio na fixação dos indicadores abordados nesta meta. Em 2013, o índice de mestres e doutores já era de 71,8%, subiu para 73,4% em 2014 e atingiu a meta de 75% em 2015. Quanto à proporção de doutores, a meta foi superada em 2014, com o índice de 35,5%.

O relatório chamou a atenção, porém, para o desequilíbrio entre o setor público e o privado, bem como para as desigualdades regionais. No primeiro caso, considerando números de 2014, a rede pública federal e a rede pública estadual possuíam, respectivamente, 61,7% e 53,5% de doutores e 88,4% e 81,4% de mestres ou doutores. Já na rede pública municipal havia 14,1% de doutores e 51,8% de mestres ou doutores. A rede privada com fins lucrativos, por sua vez, contava com 11,9% de doutores e 56,8% de mestres ou doutores. Quanto à questão regional, o relatório apontou os casos dos





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

Estados do Amapá, de Rondônia e de Tocantins, com mais de vinte pontos percentuais abaixo da média nacional em 2014.

O relatório destacou ainda os objetivos da estratégia 13.8 de elevar gradualmente a taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais nas universidades públicas, de modo a atingir 90% e, nas instituições privadas, 75%, em 2020.

Em 2014, o segmento público apresentou a taxa de 44,7%, enquanto no setor privado o índice foi 32,6%, em ambos os casos, portanto, com números distantes da meta.

Meta 14: 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.

Em 2004, formavam-se no Brasil 26,7 mil mestres e 8,1 mil doutores. Em 2014, foram 51,5 mil mestres e 17 mil doutores. As projeções indicam que em 2024 devem se formar no País 61,4 mil mestres, o que ultrapassaria a meta. Já o contingente de doutores projetado para 2024 é de 24 mil, portanto, abaixo da meta.

Mais uma vez o Tribunal apontou as desigualdades regionais. Assim, 48,7% dos títulos de mestre e 59,9% dos títulos de doutor foram concedidos na região Sudeste.

Meta 15: garantir, em regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, no prazo de um ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II, III do caput do art. 61 da Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurando que todos os professores da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.

Como indica o Gráfico 4, apresentado no anexo, em 2015, 52,2% das funções docentes da educação básica eram ocupadas por professores com formação superior compatível com a disciplina que





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

lecionavam. A projeção para 2024 é de que essa proporção atinja apenas 61,8%, portanto, aquém da meta.

Desmembrando a educação básica por etapas, ocorre avanço maior nos anos iniciais do ensino fundamental, enquanto nos anos finais dessa etapa observa-se projeção mais baixa. A educação infantil avança mais do que o ensino médio, mas deve permanecer com proporção inferior de funções docentes ocupadas por professores com a titulação adequada.

A Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica foi instituída pelo Decreto nº 8.752, de 9 de maio de 2016, que busca identificar e suprir as necessidades dos sistemas de ensino por formação inicial e continuada dos profissionais da educação básica.

Foram mencionadas no relatório as seguintes ações federais referentes à Meta 15: o Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR), o Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (PIBID) e o Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB). As três ações são apoiadas pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

Meta 16: formar, em nível de pós-graduação, 50% dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos os profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.

Em 2008, 24,6% dos professores da educação básica tinham pós-graduação *lato* ou *stricto sensu*. O índice subiu para 31,4% em 2014. A projeção para 2024 é de 44,6%, abaixo da meta estipulada.

Como em outros aspectos, também se verifica desigualdade entre as regiões. Em 2015, o índice atingiu 50,8% na região Sul e 39% na região Centro-Oeste, mas apenas 27,8% e 21,1% nas regiões Nordeste e Norte, respectivamente.

Sobre o outro indicador, o Inep faz referência apenas aos professores em regência de classe. O índice daqueles que realizaram cursos





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

20

de formação continuada era de 31,6% em 2014. A projeção para 2024 é de 38,1%, bem distante da meta.

O relatório mencionou decisões do Plano Plurianual 2016-2019: Programa 2080 – Educação de qualidade para todos – e o Objetivo 1008, de fortalecer a formação e a valorização dos profissionais da educação, em regime de colaboração com os sistemas de ensino. Nesse sentido, são mencionadas as metas: 04KA – “Apoiar a oferta de 1,2 milhão de vagas em cursos de formação continuada para professores, demais profissionais da educação e gestores”; 04KB – “Apoiar a oferta de 361 mil vagas em cursos de formação continuada para professores, demais profissionais da educação, gestores e membros da comunidade escolar”; e 04K9 – “Ofertar 90 mil novas matrículas em cursos de pós-graduação (especializações e mestrados profissionais), destinados a professores da educação básica”. Os índices de cumprimento dessas metas do PPA 2016-2019 apurados pelo Tribunal foram de, respectivamente: 43,02% (2016), 1,91% (“até o momento”) e 22% (2016).

Meta 17: valorizar os profissionais do magistério das redes públicas da educação básica, a fim de equiparar o rendimento médio dos demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do 6º ano da vigência deste PNE.

O Inep estabeleceu como indicador a razão entre o salário médio dos professores da educação básica da rede pública e o salário médio de não professores com escolaridade equivalente. Foram excluídos do cálculo os professores da rede federal, que se encontram bem acima da média salarial dos demais docentes do segmento público. Além disso, nas remunerações docentes e não docentes foram considerados os profissionais com doze anos ou mais de estudo.

Os aumentos do salário real dos professores nos últimos anos foram responsáveis por avanços significativos nessa matéria. No período 2004-2014 os não professores tiveram aumento salarial 1,2% acima da inflação, enquanto os professores tiveram ganho real de 39,4%.

Desse modo, a razão entre o salário médio dos professores da educação básica da rede pública não federal e o salário médio de não



SF/19150.49319-90



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

professores com escolaridade equivalente, que era de 59,3% (R\$ 1.966 X R\$ 3.317) em 2004, subiu para 81,6% (R\$ 2.740 X R\$ 3.356) em 2014 e tem projeção para 100% em 2020. Dessa forma, é possível que se atinja a meta do PNE.

Existem, naturalmente, diferenças entre os estados. Assim, por exemplo, enquanto a razão foi mais favorável aos professores em Roraima (154,2%), Sergipe (132,3%) e Amapá (119,4%), a situação foi menos favorável em outros, como Rondônia (77,2%), São Paulo (78,7%) e Piauí (79,5%).

O relatório destacou o cumprimento da estratégia 17.1, mediante edição da Portaria MEC nº 618, de 24 de junho de 2015, que “dispõe sobre o Fórum Permanente para acompanhamento da atualização progressiva do valor do piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica”.

Meta 18: assegurar, no prazo de dois anos, a existência de planos de carreira para os profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de carreira dos profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.

Todos os estados da Federação declararam possuir Planos de Carreira e Remuneração (PCR). Contudo, apenas sete estados (26%) teriam aprovado seus planos de carreira após as novas diretrizes editadas pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), em 2009, enquanto quinze (56%) apontaram a sua criação entre 1998 e 2009 e cinco (18,5%) entre 1974 e 1997.

Entre os municípios, 2.032 (36,5%) afirmaram ter elaborado seus PCR entre 2010 e 2014, enquanto 2.743 (55%) entre 1998 e 2009 e 191 (4%) entre 1976 e 1997. O total de 575 (10,3%) municípios não possuía PCR e não se obteve informação de 29.

Assim, precisariam modernizar seus PCR, em consonância com as normas do CNE, 74% dos estados e 63,5% dos municípios, supondo-se





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

22

que os PCR dos demais estejam realmente de acordo com as diretrizes do Conselho.

Em 2016, o MEC instituiu a Rede de Assistência Técnica dos Planos de Carreira e Remuneração com o intuito de oferecer suporte técnico em redes e sistemas de ensinos públicos para a elaboração e a adequação dos PCR.

O relatório não apresentou dados sobre a evolução da aplicação do piso nacional e a composição da jornada de trabalho do professor, em decorrência da não implementação, no âmbito do Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (SIMEC), do sistema específico de coleta de informações para o monitoramento junto aos estados e municípios.

Contudo, levantamento feito pelo MEC no final de 2016, com base em declaração dos próprios municípios, indicou que apenas 2.533 (45%) deles cumpriam a legislação do piso.

Em 2014, auditoria coordenada pelo TCU no ensino médio constatou “prática rotineira de contratações temporárias” pelas secretarias estaduais de educação. Onze estados apresentavam índices de contratação de professores temporários entre 40% e 67%, “com indicações de que esse cenário devesse persistir, ou que até piorasse, pois, algumas redes que já tinham elevada participação do vínculo precário com professores continuavam fazendo da contratação temporária uma regra”.

Meta 19. assegurar condições, no prazo de dois anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.

O cumprimento dessa meta é de mais difícil mensuração, dadas as diferentes acepções do conceito de gestão democrática da educação. Para acompanhar o desenvolvimento da matéria, o Inep escolheu indicadores referentes às estratégias 19.1, 19.6 e 19.7, conforme apresentado nos parágrafos seguintes. Os indicadores se basearam no questionário contextual



SF/19150.49319-90



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

respondido pelos diretores de escola por ocasião da aplicação, em 2013, da Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil) e da ANA. Não há, portanto, indicadores históricos para fundamentar projeções.

No que se refere aos diretores de escolas públicas, constatou-se que sua escolha se deu da seguinte forma: 45,6% apenas por indicação; 21% apenas por eleição; 12,2% por processo seletivo e eleição; 10,9% apenas por processo seletivo ou concurso público; 5,2% por processo seletivo e indicação; e 5,2% por outra forma.

Quanto ao envolvimento da equipe escolar na elaboração do projeto pedagógico das escolas públicas, apurou-se os seguintes modelos: 42% modelo próprio e discussão com a equipe; 39,5% modelo adaptado e discussão com a equipe; 7,6% modelo pronto e discussão com a equipe; 2,1% modelo adaptado; 1,7% modelo pronto; 1,3% modelo próprio; 3,4% não há proposta pedagógica; e 2,4% não se sabe como foi o processo.

Sobre a constituição do conselho escolar nas escolas públicas, o resultado foi: 63,4% formado por professores, funcionários, alunos e pais ou responsáveis; 20,3% por professores, funcionários e pais ou responsáveis; 2,1% por professores, alunos e pais ou responsáveis; 0,9% por professores, funcionários e alunos; e 0,9% outras formações.

Quanto às reuniões anuais do conselho escolar nas escolas públicas, apurou-se a seguinte frequência: 64,4% três vezes ou mais; 17% duas vezes; 10,6% não existe conselho; 5,8% uma vez; 2,3% nenhuma vez.

A respeito de programas que repassam recursos financeiros para as escolas públicas, encontrou-se o seguinte resultado: 90,3% são beneficiárias de programa federal; 47,6% de programa estadual; 50% de programa municipal; e 14,2% de apoio de empresas ou de doadores individuais.

Por fim, em relação às “condições existentes para o exercício do cargo de direção” de escolas públicas, foi apurado que: 88,3% afirmaram existir apoio de instâncias superiores; 93,3% indicaram apoio da comunidade; e 35,3% apontaram interferência externa na gestão.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

Significativa também a constatação de que somente 22,4% das escolas municipais recebem recursos de programas estaduais, enquanto 35,9% das escolas estaduais recebem recursos de programas municipais.

Entre as iniciativas federais mencionadas estão o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (PNFCE), o Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação (Pró-Conselho), o Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica Pública (PNEG), o Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação (Pradime), o Programa Nacional de Formação e Certificação de Diretores Escolares e, naturalmente, o PDDE.

O Tribunal destacou também sua iniciativa de 2017, a Cartilha para Conselheiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, elaborada juntamente com o FNDE. Sobre a mencionada auditoria relativa à infraestrutura do ensino fundamental, o TCU apurou “a falta de participação efetiva do conselho escolar na definição das prioridades da escola” e “a falta de transparência à comunidade escolar sobre as prioridades eleitas para a aplicação dos recursos do PDDE”.

Meta 20: ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do Produto Interno Bruto (PIB) do país no quinto ano de vigência desta lei e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio.

O primeiro indicador, o investimento público total em educação em relação ao PIB, evoluiu de 4,5% para 6%, entre 2004 e 2014, e tem projeção de 7% em 2019 e de 7,9% em 2024. Já o investimento direto em educação em relação ao PIB (**exclui** o complemento da aposentadoria, as bolsas de estudo, o Fies e as transferências para o setor privado) evoluiu de 3,8% para 5%, entre 2004 e 2014, e tem projeção de 5,9% em 2019 e de 6,6% em 2024. Dessa forma, a meta intermediária pode vir a ser cumprida considerando o investimento público total, mas não a meta final.

O relatório faz considerações sobre o impacto do Novo Regime Fiscal (NRF), instituído pela Emenda Constitucional (EC) nº 95, de 2016, sobre os recursos federais destinados à educação, particularmente aqueles dirigidos à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

Embora alguns analistas afirmem que as regras do NRF tendem a proteger os recursos educacionais em tempos de crise, uma vez que o valor do exercício imediatamente anterior é corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (INPC), existe a perspectiva de que o crescimento da receita líquida de impostos se revele superior à inflação ao longo do período estabelecido pela EC. O relatório considerou a receita corrente líquida realizada entre 2010 e 2017 e aplicou as duas regras. A perda para a educação seria de R\$ 45,5 bilhões se a regra do NRF estivesse em vigor durante o período. Tomando-se apenas os anos de crise de 2015 e 2016, ainda assim a perda teria sido de R\$ 3,8 bilhões.

Em relação às estratégias da meta, o Tribunal destacou o descumprimento dos prazos para implantação do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) e do Custo Aluno Qualidade (CAQ) para a educação básica, que eram de 2016 e 2017, respectivamente.

Conclusões e recomendações:

As conclusões do relatório do TCU sinalizam o “risco generalizado de não cumprimento das metas do PNE”. A Tabela 2, apresentada no anexo, sintetiza a situação relativa à observação das vinte metas do Plano.

A par de retomar em suas conclusões os pontos de fragilidade concernentes às providências necessárias ao avanço no cumprimento das metas, o relatório apresentou recomendações, corroboradas pelo voto do relator, Ministro Walton Alencar Rodrigues, e pelo respectivo Acórdão.

As principais recomendações foram dirigidas ao MEC, em prazos já prescritos. São elas: 1) encaminhamento ao TCU de relatório com avaliação sobre a possibilidade de cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação, “indicando as correções necessárias para o seu alcance e a execução física e financeira das ações orçamentárias e dos programas e políticas relacionados”; 2) informação das datas das próximas reuniões da instância permanente de negociação e cooperação federativa de que trata o artigo 7º, § 5º, da Lei do PNE, a serem realizadas em 2018, bem como as pautas definidas para essas reuniões; 3) encaminhamento ao TCU das atas das reuniões dessa instância permanente de negociação realizadas, tanto em





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

2018 como em anos vindouros, até trinta dias após a realização de cada evento.

O Tribunal determinou igualmente ao MEC, bem como aos então denominados Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e Ministério do Desenvolvimento Social, o envio conjunto de estudo de viabilidade da criação do benefício adicional no programa nacional de transferência de renda para jovens e adultos que frequentarem cursos de alfabetização, conforme prevê a estratégia 9.4 do PNE, e, ainda, relatório com informações sobre as ações adotadas e a adotar para estimular a demanda e a frequência escolar no âmbito da educação de jovens e adultos.

Também ao então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, assim como à Casa Civil da Presidência da República, o Tribunal deu ciência de que a ausência de compatibilização entre as leis de diretrizes orçamentárias e o PNE, revelada em vetos de dispositivos que buscam dar prioridade ao Plano, afronta a Lei nº 13.005, de 2014, e compromete o cumprimento das metas e estratégias do PNE.

Para o acompanhamento da Meta 4, o Tribunal determinou ao IBGE que se pronuncie sobre a conveniência de coleta de dados necessários à aferição anual do acesso à educação básica da população de 4 a 17 anos de idade com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação. Já ao Inep, requer-se manifestação sobre a adoção de percentual de alunos de 4 a 17 anos das mesmas categorias da população que recebem atendimento educacional especializado, ou indicador equivalente.

Foram feitas também determinações aos próprios órgãos de controle do TCU sobre o acompanhamento da execução do PNE.

Ao Senado Federal e à Câmara dos Deputados, o Tribunal solicitou atenção à elaboração da lei de criação do Sistema Nacional de Educação e da Lei de Responsabilidade Educacional, documentos de grande relevância para o cumprimento de várias das disposições do PNE.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

III – VOTO

Pelo exposto, o voto é pelo **conhecimento** do Aviso da Comissão de Educação nº 36, de 2018, oriundo do Tribunal de Contas da União, atinente ao Acórdão nº 2.353, de 2018, e pelo seu **arquivamento**, nos termos do art. 133, III, do Regimento Interno do Senado Federal, assegurada a realização de **audiência pública** no âmbito da Comissão de Educação, Cultura e Esporte, para debater as questões atinentes ao referido Aviso, nos termos do seguinte requerimento.

REQUERIMENTO Nº – CE

Requeiro, nos termos do art. 93 do Regimento Interno do Senado Federal, a realização de audiência pública para debater questões atinentes ao Aviso nº 36, de 2018, do Tribunal de Contas da União, que dispõe sobre o acompanhamento da implementação do Plano Nacional de Educação 2014-2024, com a presença de representantes das seguintes instituições:

1. Tribunal de Contas da União (TCU);
2. Ministério da Educação (MEC);
3. Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED);
4. União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME);
5. Todos pela Educação;
6. Professor Celso Niskier – Presidente da Associação Brasileira de Mantenedoras do Ensino Superior (ABMES).

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/19150.49319-90



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

ANEXO

**Tabela 1 – Cumprimento das normas da Lei nº 13.005, de 2014,
segundo o TCU**

Providências	Situação				
	Implementada	Implementada parcialmente	Implementada, mas não efetivada	Sem informações suficientes	Não Implementada
Pesquisas estatísticas sobre a pessoa com deficiência					X
Monitoramento e avaliação da execução do PNE		X			
Publicação pelo Inep de estudo com a evolução das metas	X				
Instância permanente de negociação e cooperação federativa			X		
Elaboração dos planos subnacionais de educação em consonância com o PNE		X*			
Normatização da gestão democrática				X	
Compatibilização do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e dos orçamentos anuais ao PNE				X	
Implantação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SINAEB)					X
Implantação do Sistema Nacional de Educação (SNE)					X

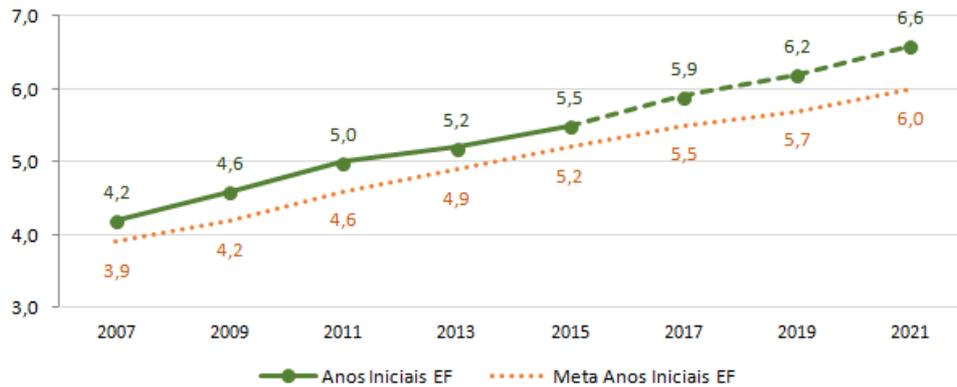
* atualmente quase implementada.





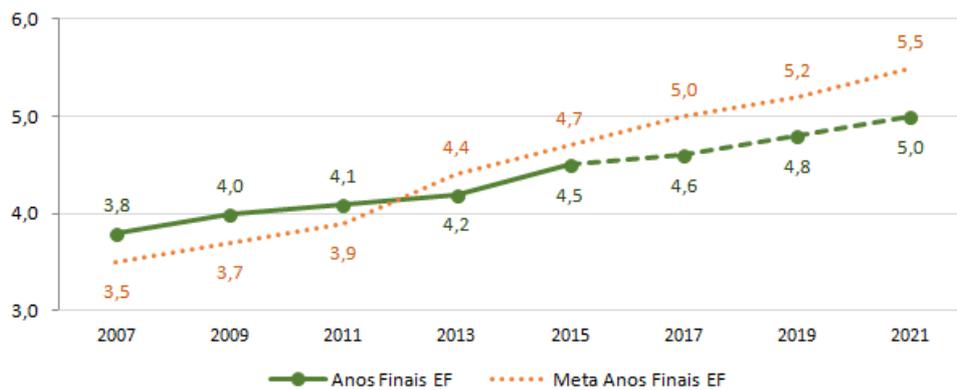
SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

Gráfico 1 – Evolução do Ideb em comparação com as metas fixadas para os anos iniciais do ensino fundamental*



Fonte: Inep (evolução 2007-2015 e metas); TCU (projeção para 2017-2021).
* Ideb apurado em 2017: 5,8.

Gráfico 2 – Evolução do Ideb em comparação com as metas fixadas para os anos finais do ensino fundamental*



Fonte: Inep (evolução 2007-2015 e metas); TCU (projeção para 2017-2021).
* Ideb apurado em 2017: 4,7.

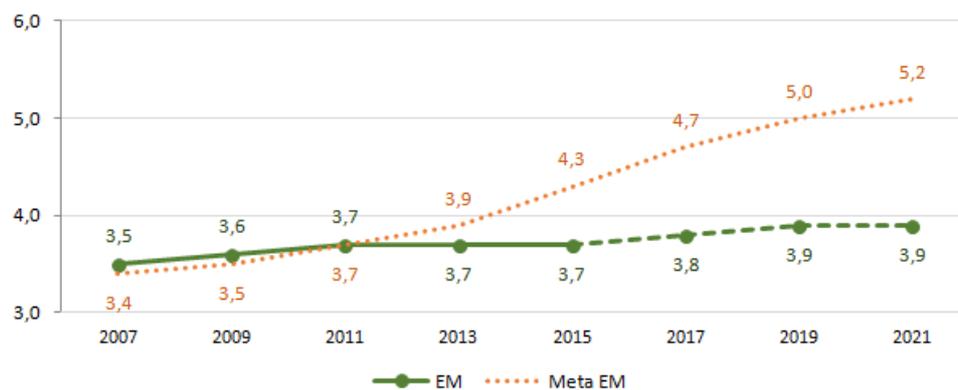


SF/19150.49319-90



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

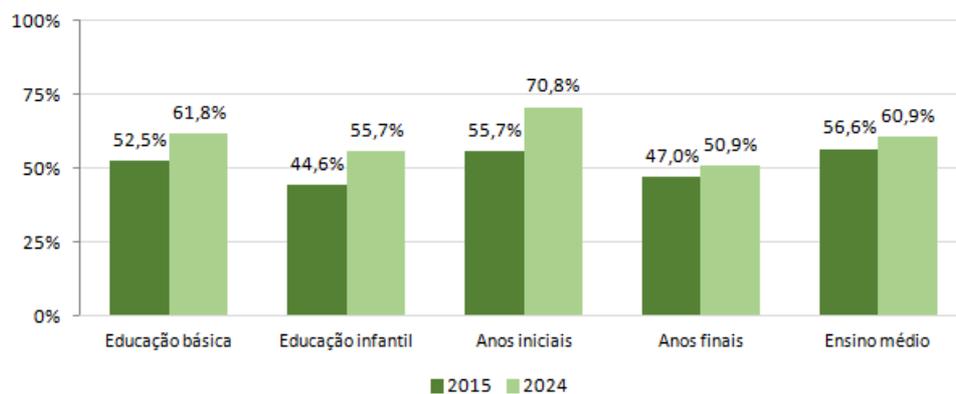
Gráfico 3 – Evolução do Ideb em comparação com as metas fixadas para o ensino médio*



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

*Ideb apurado em 2017: 3,8.

Gráfico 4 – Proporção de docências da educação básica com professores que possuem formação superior compatível com as disciplinas que lecionam



Fonte: Inep (2014); TCU (projeção para 2024).



SF/19150.49319-90



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

Tabela 2 – Cumprimento das Metas do PNE 2014-2024, segundo o TCU

Situação	Metas	Proporção
“grande probabilidade de serem cumpridas dentro do prazo”	6 e 13*	10%
“tendência a ser alcançadas apenas parcialmente”	1,2,7,9,11 e 14	30%
“tende a ser efetivada somente no último ano de vigência do PNE, se muito”	17	5%
“correm o risco de não serem implementadas”	3,4,5,8,10,12,15,16 e 20	45%
“não há informações suficientes que permitam juízo quanto à possibilidade de cumprimento”	18 e 19	10%

* “avanços estipulados na Lei são próximos à situação encontrada em 2014”.



SF/19150.49319-90



REQ
00071/2019

27

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

REQUERIMENTO Nº 71 – CE

Requeiro, nos termos do art. 93 do Regimento Interno do Senado Federal, a realização de audiência pública para debater questões atinentes ao Aviso nº 36, de 2018, do Tribunal de Contas da União, que dispõe sobre o acompanhamento da implementação do Plano Nacional de Educação 2014-2024, com a presença de representantes das seguintes instituições:

1. Tribunal de Contas da União (TCU);
2. Ministério da Educação (MEC);
3. Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED);
4. União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME);
5. Todos pela Educação;
6. Professor Celso Niskier – Presidente da Associação Brasileira de Mantenedoras do Ensino Superior (ABMES).

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/19150.49319-90



SENADO FEDERAL

AVISO Nº 36, DE 2018

Encaminha cópia do Acórdão nº 2353/2018 - TCU, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, que tratam do terceiro relatório de acompanhamento do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, instituído pela Lei 13.005/2014, em observância ao artigo 214, da Constituição Federal de 1988. (TC 034.984/2017-8).

AUTORIA: Tribunal de Contas da União

DOCUMENTOS:

- [Texto do aviso](#)



[Página da matéria](#)

Aviso nº 1347 - GP/TCU

Brasília, 30 de outubro de 2018.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para ciência, cópia do Acórdão nº 2353/2018 (acompanhado dos respectivos Relatório e Voto), em especial quanto às informações constantes no subitem 9.7 da referida deliberação, prolatada pelo Plenário deste Tribunal, na Sessão Ordinária de 10/10/2018 ao apreciar os autos do TC 034.984/2017-8, da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, que tratam do terceiro relatório de acompanhamento do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, instituído pela Lei 13.005/2014, em observância ao artigo 214, da Constituição Federal de 1988.

Atenciosamente,

(Assinado eletronicamente)

RAIMUNDO CARREIRO
Presidente

A Sua Excelência o Senhor
Senador EUNÍCIO OLIVEIRA
Presidente do Senado Federal
Brasília – DF

Recebido em 30 / 10 / 2018
Hora: 19 : 39

Diogo Geovani Paes Ferreira



ACÓRDÃO Nº 2353/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 034.984/2017-8.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII - Relatório de Acompanhamento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Unidade: Ministério da Educação - MEC.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEduc).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos do 3º Acompanhamento do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, determinado pelo item 9.5 do Acórdão 528/2015 – Plenário;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento nos artigos 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, e 250, incisos II e III, do RITCU, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar ao **Ministério da Educação** que:

9.1.1. no prazo de noventa dias, contados da ciência, encaminhe ao TCU relatório contendo avaliação acerca da possibilidade de cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação, indicando as correções necessárias para o seu alcance e a execução física e financeira das ações orçamentárias e dos programas e políticas relacionados;

9.1.2. no prazo de trinta dias, contados da ciência, informe ao TCU as datas das próximas reuniões da instância permanente de negociação e cooperação federativa de que trata o artigo 7º, § 5º, da Lei 13.005/2014, a serem realizadas em 2018, bem como as pautas definidas para essas reuniões;

9.1.3. encaminhe ao TCU as atas das reuniões da instância permanente de negociação e cooperação federativa de que trata o artigo 7º, § 5º, da Lei 13.005/2014, que vierem a ser realizadas, tanto em 2018 como em anos vindouros, até trinta dias após a realização de cada reunião;

9.2. determinar ao **Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão**, ao **Ministério do Desenvolvimento Social** e ao **Ministério da Educação** que, em conjunto, no prazo de cento e oitenta dias, contados da ciência, encaminhem a este Tribunal estudo de viabilidade acerca da criação do benefício adicional de que trata a estratégia 9.4 do Plano Nacional de Educação, e ainda, relatório contendo informações sobre as ações adotadas e a adotar para estimular a demanda e a frequência escolar do público da educação de jovens e adultos;

9.3. determinar ao **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística** e ao **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira** que informem ao TCU, no prazo de noventa dias, contados da ciência, se consideram as recomendações abaixo convenientes e oportunas, indicando, em caso afirmativo, prazo e responsável por sua implementação, e, em caso negativo, justificativa para a sua não implementação:

9.3.1. ao **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**, que colete, na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios ou em outra pesquisa estatística que julgar conveniente, os dados necessários à aferição anual do acesso à educação básica da população de quatro a dezessete anos de idade com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, de modo a possibilitar o acompanhamento da Meta 4 do Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei 13.005/2014;

9.3.2. ao **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira**, que nos próximos relatórios de monitoramento das metas do PNE de que trata o artigo 5º, § 2º, da Lei 13.005/2014, adote o indicador “percentual de alunos de quatro a dezessete anos de idade com



deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação que recebem atendimento educacional especializado”, ou indicador equivalente, calculado com base nos dados do Censo Escolar da Educação Básica, de modo a acompanhar a evolução do acesso ao atendimento educacional especializado;

9.4. determinar à **Secretaria Geral de Controle Externo (Segecex)** que, considerando a preocupante situação projetada de não atendimento de diversas metas do Plano Nacional de Educação 2014-2024, priorize, na alocação dos recursos escassos da Secretaria, a realização de ações de controle relacionadas às metas e estratégias do referido plano, se for o caso, com a criação de forças-tarefa e núcleos de auditores encarregados exclusivamente dessas ações, avaliando as reais possibilidades da Secretaria para cumprimento desses misteres, tomando as providências necessárias e reordenando as prioridades do Plano de Auditoria;

9.5. determinar à **Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto** que analise, nos próximos relatórios de acompanhamento do Plano Nacional de Educação, ou em outro processo que se mostrar mais adequado, as informações prestadas pelas unidades jurisdicionadas em razão dos encaminhamentos desta deliberação;

9.6. dar ciência ao **Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão** e à **Casa Civil da Presidência da República** que a ausência de compatibilização entre as leis de diretrizes orçamentárias e o Plano Nacional de Educação, demonstrada em vetos de dispositivos que buscam priorizar a efetivação do referido Plano, afronta o artigo 10, da Lei 13.005/2014, e gera risco ao cumprimento das diretrizes, metas e estratégias do PNE; e

9.7. comunicar à **Câmara dos Deputados** e ao **Senado Federal** que os projetos de lei listados abaixo, os quais se encontram em tramitação no Congresso Nacional, possuem significativa relevância para a consecução do Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei 13.005/2014, e, por conseguinte, para a melhoria da qualidade da educação brasileira, motivo pelo qual é desejável a priorização do debate e da aprovação dos institutos objetos desses projetos de lei, a saber, o Sistema Nacional de Educação e a Lei de Responsabilidade Educacional.

Projeto de lei	Ementa	Estágio do trâmite
PLC 413/2014	Visa responder especificamente às disposições do artigo 23 da Constituição Federal, acelerada, agora, pela recente sanção da Lei 13.005/2014, que estabelece o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.	Em discussão na Comissão de Educação da Câmara dos Deputados
PL 7420/2006	Dispõe sobre a qualidade da educação básica e a responsabilidade dos gestores públicos na sua promoção.	Pendente de aprovação pelo Plenário da Câmara dos Deputados

9.8. encaminhar aos seguintes órgãos e entidades cópia do relatório de acompanhamento (TC 034.984/2017-8, peça 6), da instrução complementar da unidade técnica (peça 10), bem como da presente deliberação: Comissão de Educação da Câmara dos Deputados; Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal; Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Educação; Conselho Nacional de Educação; Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira; Ministério do Desenvolvimento Social; Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União; Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon); Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes); Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Conif); Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed); e União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime).



10. Ata nº 39/2018 – Plenário.
11. Data da Sessão: 10/10/2018 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2353-39/18-P.
13. Especificação do quorum:
 - 13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler e Vital do Rêgo.
 - 13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral



GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 034.984/2017-8
Natureza: Relatório de Acompanhamento.
Unidade: Ministério da Educação – MEC.
Representação legal: não há

SUMÁRIO: TERCEIRO ACOMPANHAMENTO DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (PNE) 2014-2024. RISCO DE NÃO ATINGIMENTO DA MAIORIA DAS METAS. NECESSIDADE DE MOBILIZAÇÃO E ARTICULAÇÃO DO PODER PÚBLICO DAS TRÊS ESFERAS. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA A DIVERSOS ÓRGÃOS.

RELATÓRIO

Trata-se do terceiro acompanhamento do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, cujo relatório elaborado pela Secex/Educação reproduzo, in *verbis*:

“INTRODUÇÃO

1. A organização do sistema de ensino no Brasil está amparada em complexo arranjo federativo que, por um lado, assegura a autonomia dos entes e, por outro, requer a articulação e a cooperação entre eles.
2. Por esse motivo, a promoção da equidade e da qualidade do ensino implica a atuação conjunta e harmônica das diferentes esferas de governo, de modo que seus objetivos e ações estejam alinhados.
3. Todavia, essa atuação integrada não é simples de ser alcançada, e o que se observa historicamente no país é o contrário: a falta ou deficiência de articulação entre União, estados, Distrito Federal e municípios na área educacional. Tal cenário leva à descontinuidade de políticas, à perda de eficácia dos programas governamentais, à escassez de recursos e à ineficiência dos gastos em educação. A solução desse problema começa, precisamente, pelo planejamento coeso dos entes, e é nesse contexto que se insere o Plano Nacional de Educação (PNE).
4. Exigido constitucionalmente desde a Emenda 59/2009, o PNE é estabelecido por meio de leis decenais e define, para todos os entes da federação, “diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas” (art. 214 da Constituição).
5. Percebe-se, portanto, que o Plano confere visão comum sobre o que é preciso ser feito no âmbito da educação brasileira, e, em consequência, constitui pauta para a atuação do controle externo.
6. Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União (TCU) estabeleceu metodologia específica para acompanhar o PNE 2014-2024 (instituído pela Lei 13.005/2014), averiguando continuamente o desenvolvimento do Plano, o cumprimento das obrigações nele contidas e o os resultados alcançados e a alcançar (item 9.5 do Acórdão 528/2015-TCU-Plenário).
7. Aprovada pela Corte de Contas mediante os Acórdãos 795 e 2921/2016-TCU-Plenário, a metodologia preza pela identificação de eventos de risco que possam impactar negativamente a consecução do PNE. A partir da detecção desses riscos, são planejadas as principais ações de controle



na área de educação. Dessa forma, o TCU contribui, em seu papel de entidade fiscalizadora superior, para o êxito do Plano.

8. A fim de comunicar à sociedade e ao Congresso Nacional os esforços despendidos pelo Tribunal na fiscalização do PNE, a metodologia prevê a publicação de relatórios periódicos, sendo que as duas primeiras edições do relatório trataram de detalhar e aperfeiçoar a própria metodologia de acompanhamento.

9. Por sua vez, esta terceira edição busca evidenciar, resumidamente, a situação de cada uma das vinte metas elencadas no Plano, com base nos dados oficiais mais recentes, além de projetar a evolução dos indicadores tendo como referência o progresso experimentado no decênio 2004-2014.

10. O relatório também ressalta algumas estratégias do Plano Nacional de Educação que, na ótica do controle, são especialmente relevantes para o alcance das metas, ou para as quais foram constatados riscos ou retrocessos, ou, ainda, aquelas em que se visualiza a possibilidade de atuação do governo federal e, portanto, de intervenção da Corte. São apresentados, também, os principais trabalhos realizados pelo Tribunal atinentes às metas do PNE.

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

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

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

NOTA METODOLÓGICA

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

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

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

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

DISPOSITIVOS DA LEI 13.005/2014

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

19. Todavia, esses não são os únicos compromissos assumidos pelos entes federados com a aprovação do Plano Nacional de Educação. O próprio corpo da Lei prevê, em seus artigos, a adoção de



medidas específicas, algumas com prazo determinado para implementação. Em geral, tais medidas estão relacionadas à boa governança do Plano, estabelecendo, por exemplo, mecanismos de negociação federativa, de monitoramento das metas, etc.

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

I. PESQUISAS ESTATÍSTICAS SOBRE A POPULAÇÃO COM DEFICIÊNCIA

21. **Dispositivo:** o poder público buscará ampliar o escopo das pesquisas com fins estatísticos de forma a incluir informação detalhada sobre o perfil das populações de quatro a dezessete anos com deficiência (art. 4º, parágrafo único).

22. **Prazo/periodicidade:** não há, mas entende-se que a atribuição deve ser efetivada até o fim da vigência do Plano.

23. **Situação:** não implementado.

24. Segundo o caput do art. 4º, as metas do Plano Nacional de Educação têm como referência a Pnad, o censo demográfico e os censos nacionais da educação básica e da educação superior.

25. Examinando os formulários empregados na Pnad e nos censos educacionais entre 2014 e 2017, constata-se que não houve alterações no tocante às informações coletadas sobre pessoas com deficiência.

II. MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO DO PNE

26. **Dispositivo:** a execução do PNE e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas, realizados pelo Ministério da Educação, pela Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, pelo Conselho Nacional de Educação e pelo Fórum Nacional de Educação, com a divulgação dos resultados do monitoramento e das avaliações nos respectivos sítios institucionais da internet (art. 5º, caput e incisos, c/c § 1º, I).

27. **Prazo/periodicidade:** não há, mas, uma vez que o monitoramento deve ser contínuo e as avaliações, periódicas, reputa-se que tais atividades devem se iniciar durante a vigência do PNE.

28. **Situação:** parcialmente implementado.

29. O Ministério da Educação (MEC) mantém sítio sobre o Plano (PNE em Movimento – pne.mec.gov.br), com seção específica denominada “Monitorando e Avaliando”.

30. Por sua vez, a Comissão de Educação da Câmara dos Deputados instituiu subcomissão específica para acompanhar o processo de implementação do PNE. As atividades desenvolvidas pela subcomissão podem ser consultadas em seu sítio eletrônico.

31. Já a Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, embora não tenha criado grupo de trabalho específico para monitorar o Plano, aprovou em setembro de 2017 o Projeto de Lei 746/2015, que obriga o Poder Executivo Federal a enviar ao Congresso, a cada dois anos, relatório contendo avaliação acerca da possibilidade de cumprimento das metas do PNE, indicando as correções necessárias para o seu alcance e a execução física e financeira dos programas e ações orçamentárias relacionados.

32. Não foi identificado processo específico de monitoramento e avaliação em prática pelo Conselho Nacional de Educação (CNE). Contudo, por ser órgão consultivo e de assessoramento em matéria educacional, as decisões do Conselho – proferidas em pareceres e resoluções – muitas vezes discorrem sobre temas tratados no Plano.

33. Por fim, o monitoramento e a avaliação a cargo do Fórum Nacional de Educação estão planejados para serem feitos no âmbito da terceira Conferência Nacional de Educação (Conae),



convocada para 2018. Além dessas atividades, a III Conae tem como objetivo a proposição de políticas que assegurem a efetivação das estratégias do PNE.

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

34. **Dispositivo:** a cada dois anos, ao longo do período de vigência deste PNE, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira publicará estudos para aferir a evolução no cumprimento das metas do PNE, com informações organizadas por ente federado e consolidadas em âmbito nacional, tendo como referência a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, o censo demográfico e os censos nacionais da educação básica e da educação superior, sem prejuízo de outras fontes e informações relevantes (art. 5º, § 2º, c/c art. 4º, caput).

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

36. **Situação:** implementado.

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

IV. INSTÂNCIA PERMANENTE DE NEGOCIAÇÃO E COOPERAÇÃO FEDERATIVA

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

39. **Prazo/periodicidade:** não há.

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

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

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

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

43. **Dispositivo:** os estados, o Distrito Federal e os municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de um ano contado da publicação desta Lei (art. 8º, caput).

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

45. **Situação:** parcialmente implementado.

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

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



relacionados à educação infantil (Meta 1), é razoável supor que problemas de alinhamento entre os planos de educação ocorram também nas demais metas.

VI. NORMALIZAÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA

48. **Dispositivo:** os estados, o Distrito Federal e os municípios deverão aprovar leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação, no prazo de dois anos contado da publicação desta Lei, adequando, quando for o caso, a legislação local já adotada com essa finalidade (art. 9º).

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

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

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

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

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

53. **Dispositivo:** o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios serão formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias deste PNE e com os respectivos planos de educação, a fim de viabilizar sua plena execução (art. 10º).

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

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

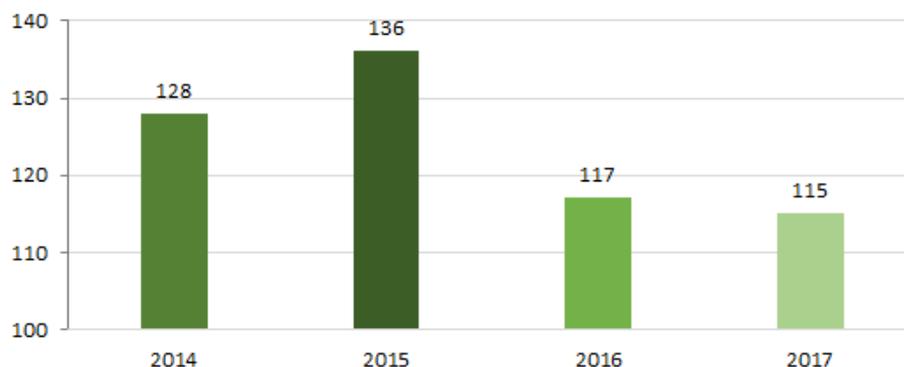
56. No âmbito da União, o Plano Plurianual (PPA) 2016-2019, instituído pela Lei 13.249/2016, faz diversas referências ao PNE, sobretudo nos objetivos e metas do Programa Temático 2080 – Educação de Qualidade para Todos. Em que pese a existência dessas referências, não foi possível avaliar o grau de compatibilização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

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

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



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



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

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

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

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

VIII. IMPLANTAÇÃO DO SINAEB

61. **Dispositivo:** o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, coordenado pela União, em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios, constituirá fonte de informação para a avaliação da qualidade da educação básica e para a orientação das políticas públicas desse nível de ensino, produzindo, no máximo a cada 2 anos, indicadores de rendimento escolar e indicadores de avaliação institucional (art. 11, caput, § 1º, I e II).

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

63. **Situação:** não implementado.

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

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

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

IX. IMPLANTAÇÃO DO SNE

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

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



69. **Situação:** não implementado.

70. Tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei Complementar (PLP) 413/2014, que visa instituir o Sistema Nacional de Educação (SNE) e regulamentar o art. 23, parágrafo único, da Constituição Federal, fixando normas de cooperação entre os entes federados na área de educação. Recentemente, foi apensado ao projeto o PLP 448/2017, com o mesmo objetivo.

71. Cabe aqui o mesmo comentário feito no tópico sobre a instância de negociação federativa: como a efetivação e boa governança do PNE dependem de ações coordenadas e da colaboração entre os entes federados, a implantação do SNE possui caráter prioritário.

META 1 – EDUCAÇÃO INFANTIL

72. **Descrição da meta:** universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até três anos até o final da vigência deste PNE.

73. A educação infantil é a primeira etapa da educação básica, compreendendo o atendimento em creches para as crianças de até três anos, e em pré-escolas para as crianças de quatro a cinco. A partir de 2016, a oferta de educação infantil pública e gratuita passou a ser obrigatória para a faixa etária de quatro a cinco anos, exigindo do Estado e da família o compromisso pela universalização da pré-escola (art. 6º da Emenda Constitucional 59/2009 c/c art. 208, I, da Constituição Federal).

74. Estudos indicam que os primeiros anos de vida são cruciais para o desenvolvimento das capacidades cognitivas e sociais da pessoa. A análise de programas educacionais em diferentes faixas etárias demonstrou que a taxa de retorno dos investimentos é maior quanto mais cedo se dá a intervenção. Nesse sentido, a educação infantil vem ganhando destaque na formulação das agendas e políticas públicas de ensino.

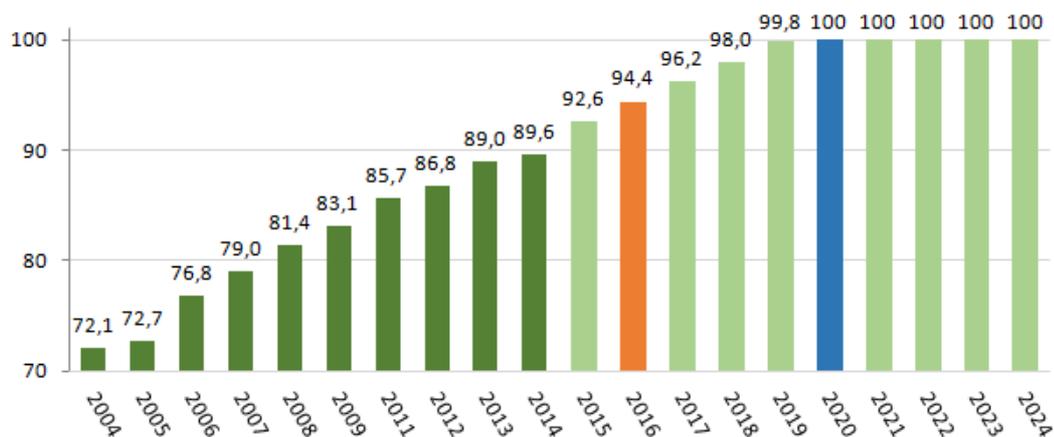
75. Ciente dessa importância, o PNE estabelece, em sua Meta 1, dois objetivos para a educação infantil: até 2016, universalizar a pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade e, até 2024, garantir o atendimento em creches para, pelo menos, 50% das crianças de zero a três anos.

76. No que se refere à divisão de responsabilidades, compete aos municípios a oferta da educação infantil, e à União a prestação de assistência técnica e financeira (art. 211, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal, c/c art. 9º, III, e art. 11, V, da Lei 9.394/1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB).

Evolução e projeção da meta

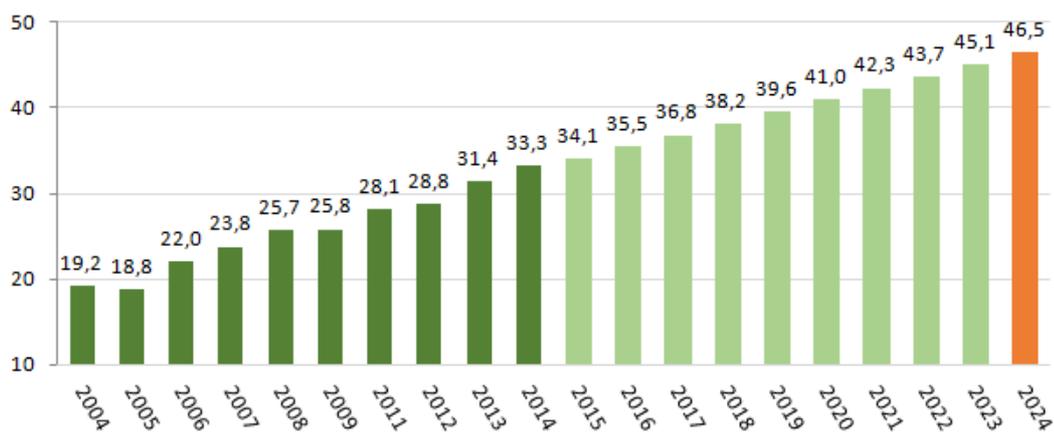
77. O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) adota dois indicadores para aferição da Meta 1: taxa de atendimento escolar da população de quatro a cinco anos de idade, e taxa de atendimento escolar da população de zero a três anos de idade. O cálculo dos indicadores é feito com base nos microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Os gráficos a seguir exibem os índices apurados entre 2004 e 2014 e as projeções para o período 2015-2024.

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



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

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



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

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

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

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

Estratégias em destaque

81. O PNE elenca dezessete estratégias para a Meta 1. Entre elas, é possível discernir uma série de atividades que, embora não estejam ordenadas deste modo na lei, seguem uma sequência lógica rumo ao alcance da Meta. Essas atividades passam pelo planejamento da oferta (estratégias 1.3 e 1.16), pela definição de metas de expansão da rede de ensino (1.1), pela construção e aparelhagem de



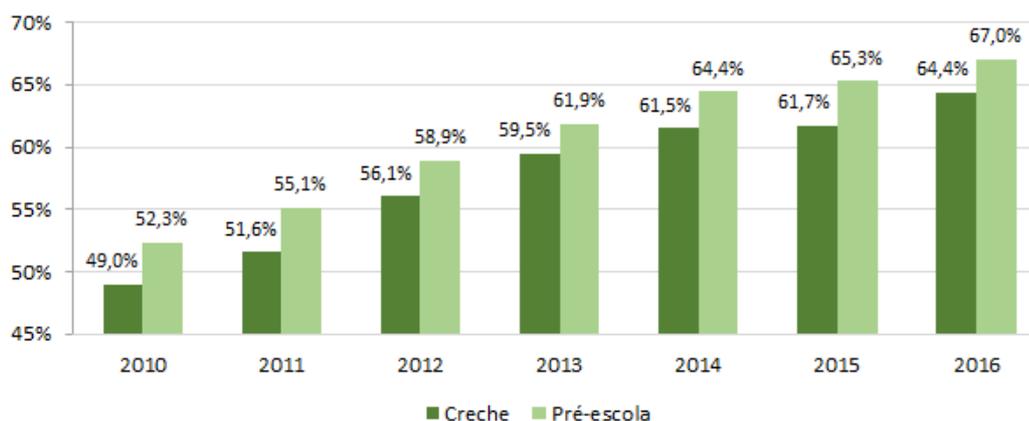
unidades escolares (1.5), pela formação de profissionais da educação infantil (1.8) e pela efetivação de medidas para redução das desigualdades de acesso (1.2 e 1.15).

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

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

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

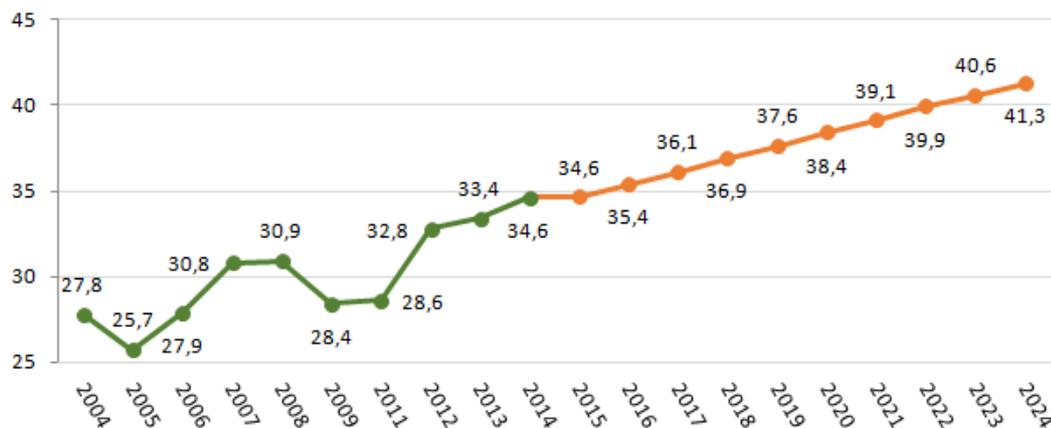
Gráfico 1.3 – Percentual de docentes com graduação, por etapa da educação infantil



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

85. Por fim, quanto à redução das desigualdades educacionais, chama a atenção o aumento da desigualdade no acesso à educação infantil entre as crianças de zero a três anos oriundas das famílias 20% mais ricas e as das 20% mais pobres, em oposição ao que preceitua a estratégia 1.2: até 2024, reduzir para menos de 10% a diferença de acesso entre esses dois estratos populacionais. O Gráfico 1.4 evidencia o agravamento do problema entre 2004 e 2014 e projeta seu possível avanço até 2024.

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



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

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

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

Acompanhamento pelo TCU

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

- a) ausência de definição de responsáveis pelas estratégias da Meta 1 do PNE;
- b) não realização de levantamento da demanda por educação infantil, como forma de planejar a expansão da oferta;
- c) ausência de publicação das listas de espera por vagas na rede pública de educação infantil;
- d) ausência de definição de metas de expansão da rede pública de educação infantil;
- e) não realização da busca ativa, como meio de identificar e matricular crianças fora da escola;
- f) ausência de mecanismos para priorização das crianças mais pobres no acesso às creches, a fim de reduzir as desigualdades educacionais;
- g) ausência de acompanhamento da frequência escolar das crianças de quatro a cinco anos beneficiárias do Programa Bolsa Família;
- h) existência de escolas do Proinfância concluídas, mas que não entraram em funcionamento;
- e
- i) intempestividade na concessão do apoio financeiro aos municípios para a manutenção inicial das escolas do Proinfância.



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

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

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

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

META 2 – ENSINO FUNDAMENTAL

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

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

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

96. Além dessa dificuldade, os principais desafios do ensino fundamental estão relacionados à qualidade da oferta, ao alinhamento idade-série dos estudantes e ao combate à evasão e ao abandono, sobretudo nos anos finais. Com efeito, as últimas séries do ensino fundamental apresentam índices de desempenho, repetência, evasão e abandono próximos ao do ensino médio. Sobre esse fato, deve-se ter em mente que os anos iniciais do ensino fundamental se assemelham pedagógica e estruturalmente à educação infantil, ao passo que os anos finais apresentam um modelo mais parecido com o do ensino médio. Garantir que a transição entre os dois modelos assegure a qualidade do processo de ensino-aprendizagem e a continuidade dos estudos é vital não apenas para a melhoria do ensino fundamental, como também para a do ensino médio.

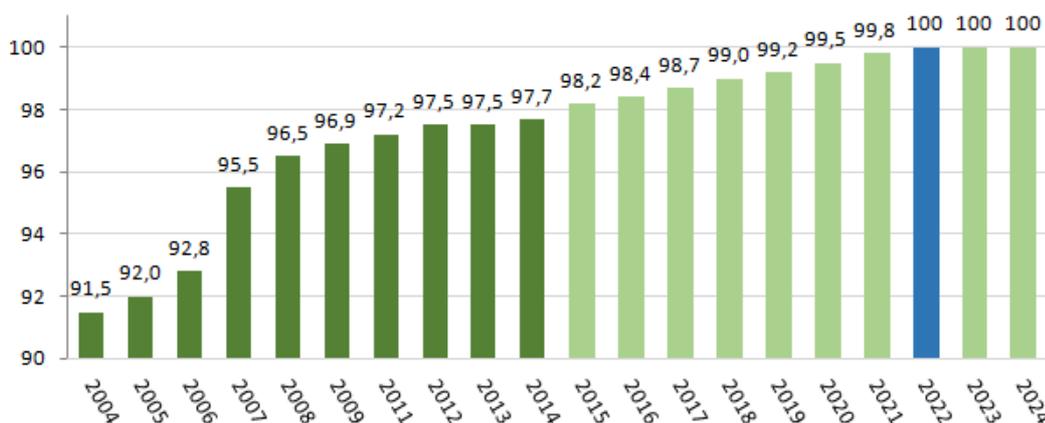
97. À luz dessa necessidade, a Meta 2 do Plano Nacional de Educação propõe não apenas a universalização do ensino fundamental de nove anos, mas também que esse nível de ensino seja concluído na idade adequada.



Evolução e projeção da meta

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

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



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

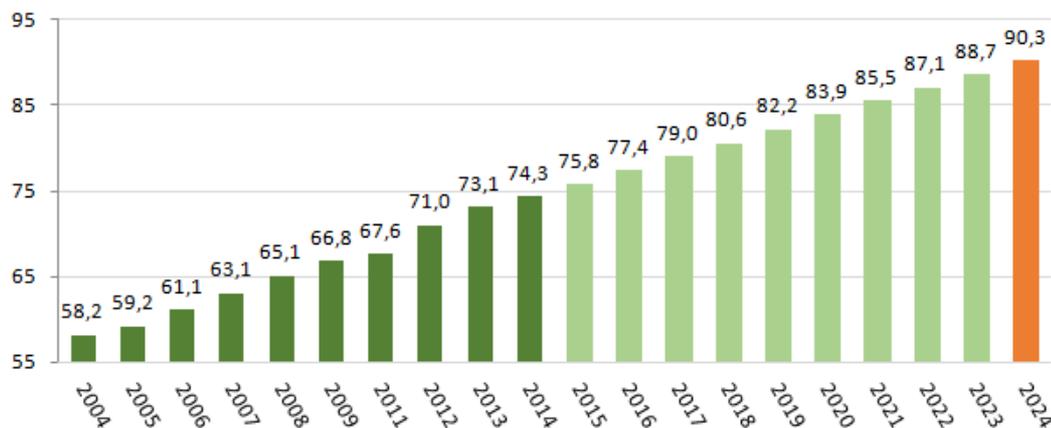
¹Para expurgar da projeção o efeito do salto verificado entre 2006 e 2007, o cálculo da projeção desconsiderou o período 2004-2006.

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

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

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

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



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

Estratégias em destaque

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

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

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

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

106. Outra atividade a cargo do MDS, dessa vez em parceria com o MEC, é o acompanhamento da frequência escolar dos beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF), tal como preconizado na estratégia 2.4. A fim de receber a prestação pecuniária, as famílias elegíveis devem cumprir certas



condicionalidades, entre as quais a efetivação da matrícula e da frequência escolar mínima de 85% para as crianças e adolescentes da família que tiverem entre seis e quinze anos de idade. Para o acompanhamento da frequência, o Ministério do Desenvolvimento Social encaminha ao MEC a relação do público beneficiado pelo PBF. Por sua vez, o Ministério da Educação alimenta o sistema de acompanhamento (chamado Sistema Presença) com essas informações, e as escolas das diversas redes de ensino se encarregam de apurar e registrar os dados da frequência escolar dos beneficiários.

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

Acompanhamento pelo TCU

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

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

META 3 – ENSINO MÉDIO

110. **Descrição da meta:** universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de quinze a dezessete anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85%.

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

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

Evolução e projeção da meta

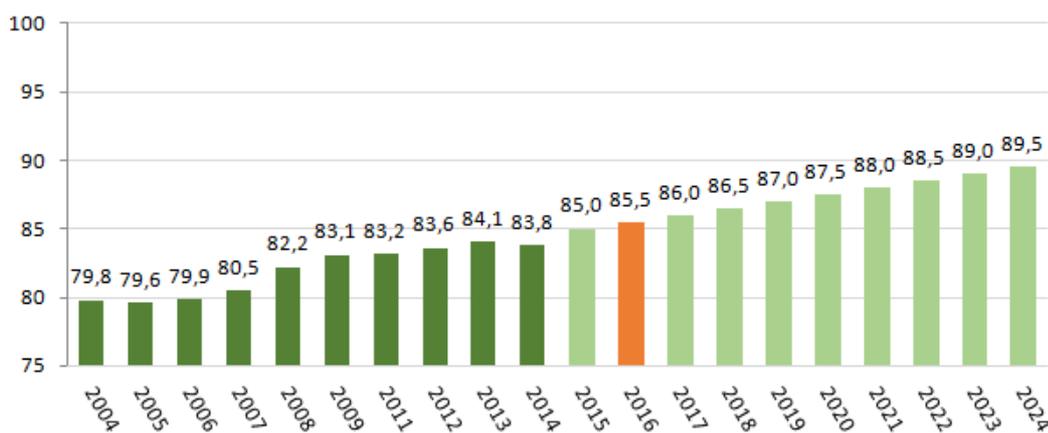
113. Na medida em que a Meta 3 se desdobra em dois compromissos, sua aferição é feita por dois indicadores, ambos calculados a partir da Pnad: percentual da população de quinze a dezessete anos que frequenta a escola ou já concluiu a educação básica, e percentual da população de quinze a dezessete anos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

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



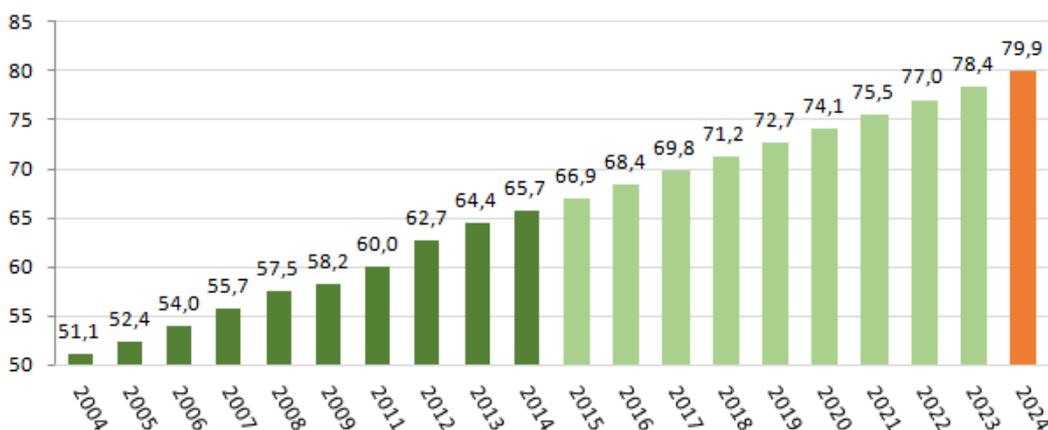
115. Os Gráficos 3.1 e 3.2 apresentam a evolução dos dois indicadores entre 2004 e 2014 e as projeções para o período 2015-2024.

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



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

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



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

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

117. É importante destacar que a melhora na taxa de atendimento escolar da população na faixa etária correspondente ao ensino médio (quinze a dezessete anos), vivenciada no decênio 2004-2014, decorreu em parte da diminuição do total de jovens nessa faixa etária: segundo o “Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE: Biênio 2014-2016” (p. 77), o Brasil contava, em 2004, com cerca de 10,8 milhões de jovens entre quinze e dezessete anos. Em 2014, esse número havia caído para 10,2 milhões.



Estratégias em destaque

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

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

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

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

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

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

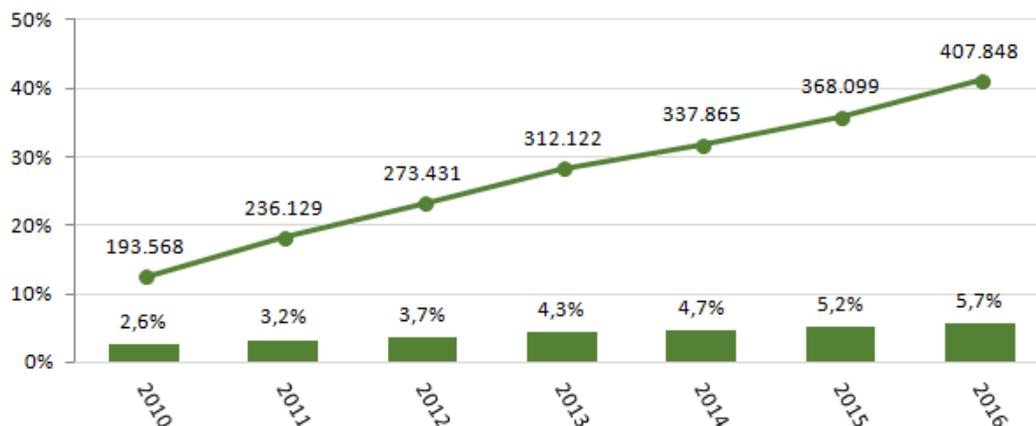
124. Duas iniciativas federais se relacionam com os preceitos da estratégia 3.1. A mais evidente delas é a reforma do ensino médio, promovida pela Lei 13.415/2017. A reforma busca a flexibilização da grade curricular, permitindo ao aluno a escolha de itinerários formativos, entre as quais a formação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

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

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

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

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



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

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

Acompanhamento pelo TCU

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

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

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

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

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



META 4 – EDUCAÇÃO ESPECIAL

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

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

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

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

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

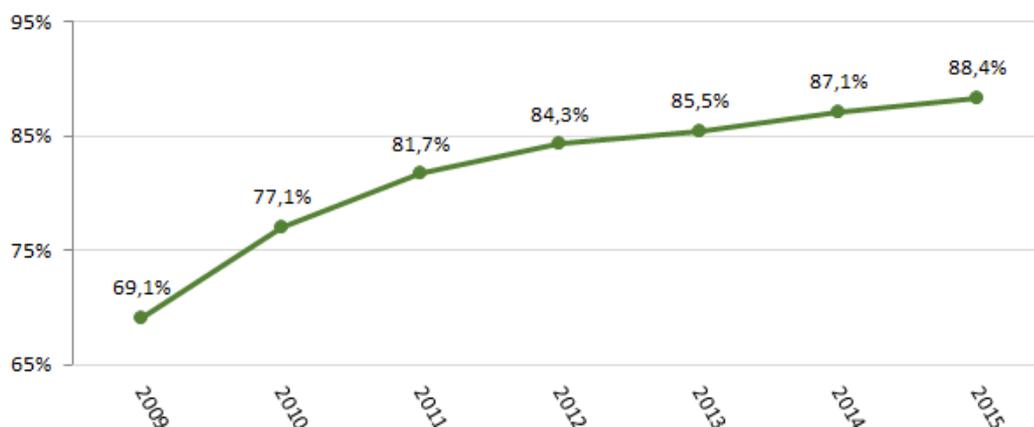
Evolução e projeção da meta

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

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

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

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



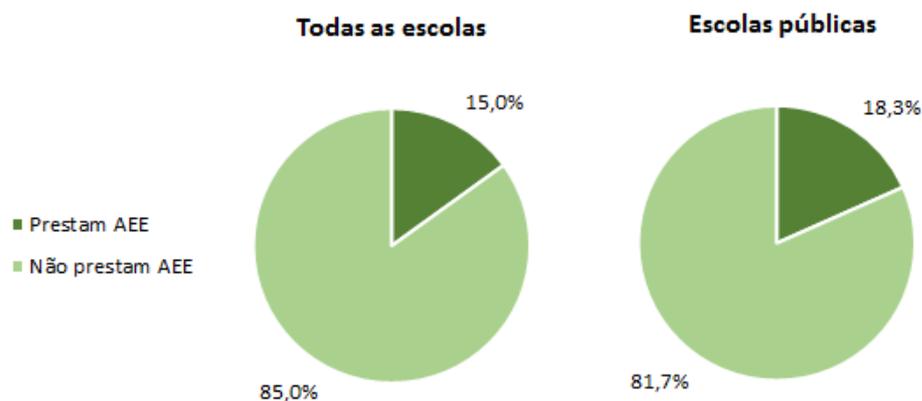
Fonte: Censo Escolar da Educação Básica – 2009 a 2015.

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

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

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

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



Fonte: Censo Escolar da Educação Básica – 2016.

Estratégias em destaque

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

145. No tocante ao acesso, destaca-se a estratégia 4.9, que visa fortalecer o acompanhamento e o monitoramento do acesso à escola dos alunos com necessidades especiais. Em parte, o governo federal implementa a estratégia por meio do Programa BPC na Escola. Mediante pareamento anual de



dados entre o Censo Escolar e a relação de beneficiários do BPC, são identificados as crianças e os adolescentes de zero a dezoito anos que recebem o benefício, mas que não se encontram matriculados nas redes de ensino dos entes participantes do Programa. Deve-se lembrar que o Benefício de Prestação Continuada é devido às pessoas com deficiência (e aos idosos com 65 anos ou mais) que comprovem não possuir meios de prover a própria subsistência, nem de tê-la provida por sua família.

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

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

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

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

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

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

META 5 – ALFABETIZAÇÃO NA IDADE ADEQUADA

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

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

154. O PNE anterior, vigente de 2001 a 2010, previu entre suas metas tal erradicação. No entanto, a meta se inseria no contexto da educação de jovens e adultos, não havendo, na seção relativa



ao ensino fundamental, objetivo que tratasse do tema. Em outras palavras, no que tange ao fim do analfabetismo, o antigo PNE focava a população com quinze anos ou mais de idade, descuidando-se das crianças.

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

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

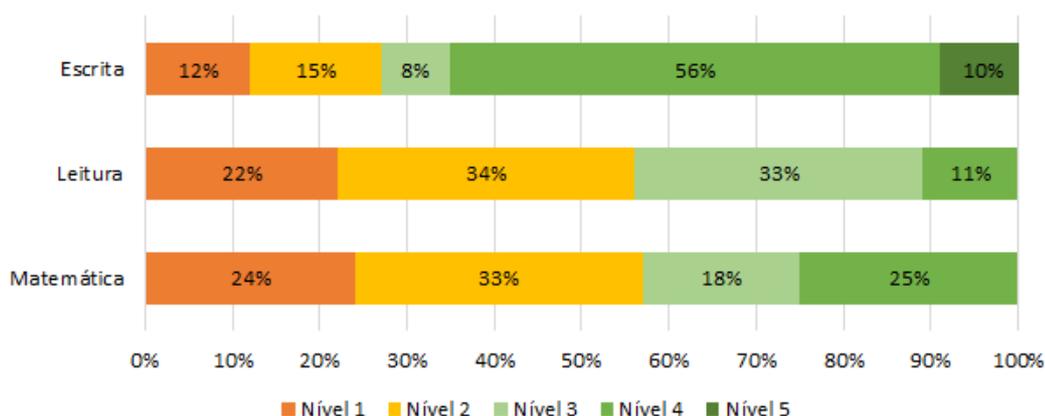
Evolução e projeção da meta

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

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

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

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



Fonte: Inep.

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



Estratégias em destaque

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

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

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

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

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

META 6 – EDUCAÇÃO EM TEMPO INTEGRAL

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

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

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

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

Evolução e projeção da meta

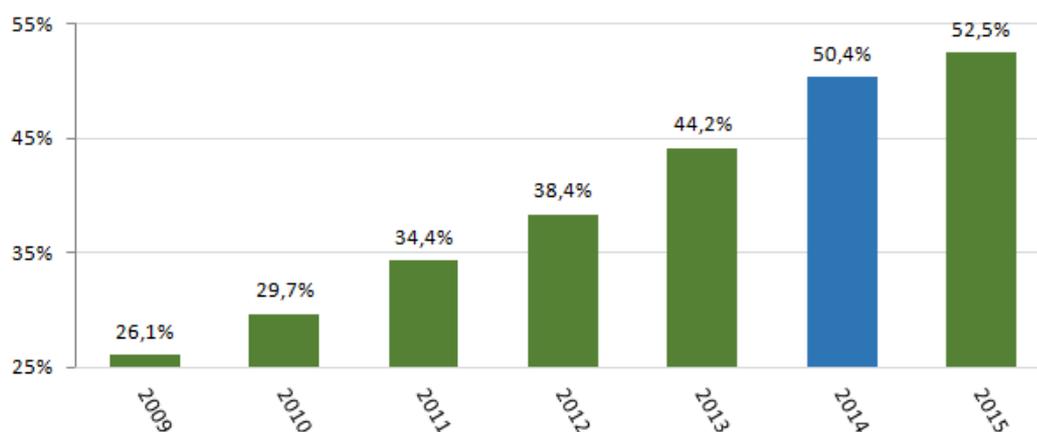
170. A aferição da Meta 6 é feita por dois indicadores, ambos calculados com base no Censo Escolar. O primeiro indicador mede a porcentagem de escolas públicas da educação básica com matrículas em tempo integral. O objetivo, no caso, é ter pelo menos 50% das escolas oferecendo o



serviço. Já o segundo indicador mede o percentual de matrículas em tempo integral na rede pública de educação básica em comparação com o total de matrículas na rede pública. Almeja-se alcançar o atendimento de 25% dos alunos da educação básica pública.

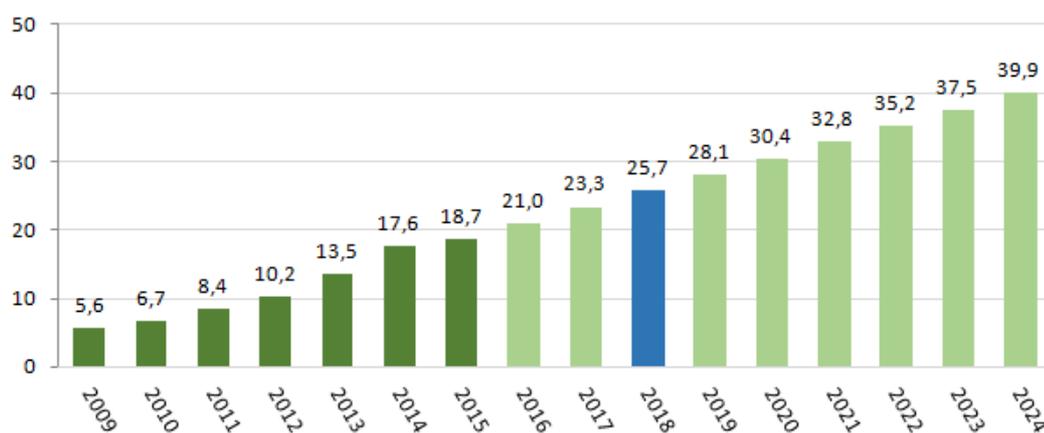
171. Os Gráficos 6.1 e 6.2 mostram as evoluções de cada indicador.

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



Fonte: Inep.

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



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

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



dela – 50% das escolas públicas oferecendo educação em tempo integral – foi cumprida no próprio ano de publicação da Lei (2014).

Estratégias em destaque

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

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

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

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

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

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

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

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



META 7 – QUALIDADE DA EDUCAÇÃO BÁSICA

181. **Descrição da meta:** fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb:

	2015	2017	2019	2021
Anos iniciais do ensino fundamental	5,2	5,5	5,7	6,0
Anos finais do ensino fundamental	4,7	5,0	5,2	5,5
Ensino médio	4,3	4,7	5,0	5,2

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

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

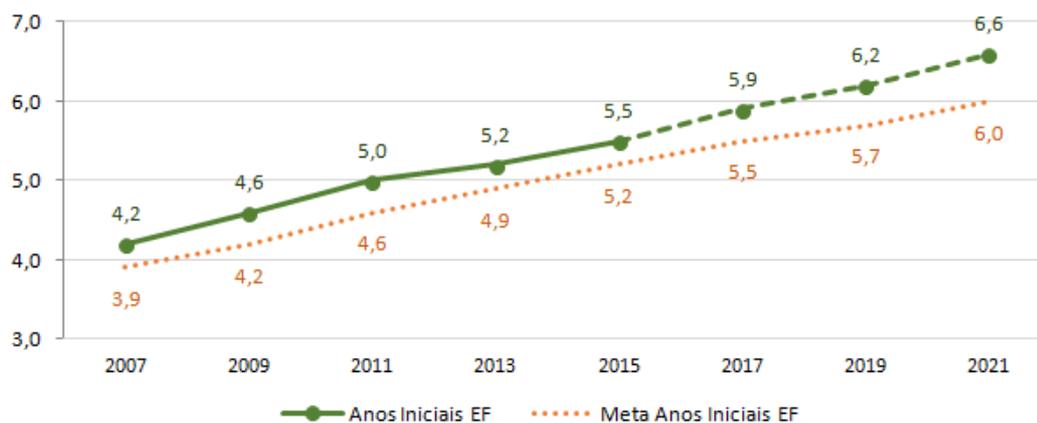
184. Embora o Ideb não seja incólume a críticas de alguns especialistas, trata-se do indicador mais robusto de que o país dispõe (em termos de escala e frequência de aplicação) para mensurar a qualidade da educação básica, e, portanto, é utilizado como parâmetro de aferição da Meta 7.

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

Evolução e projeção da meta

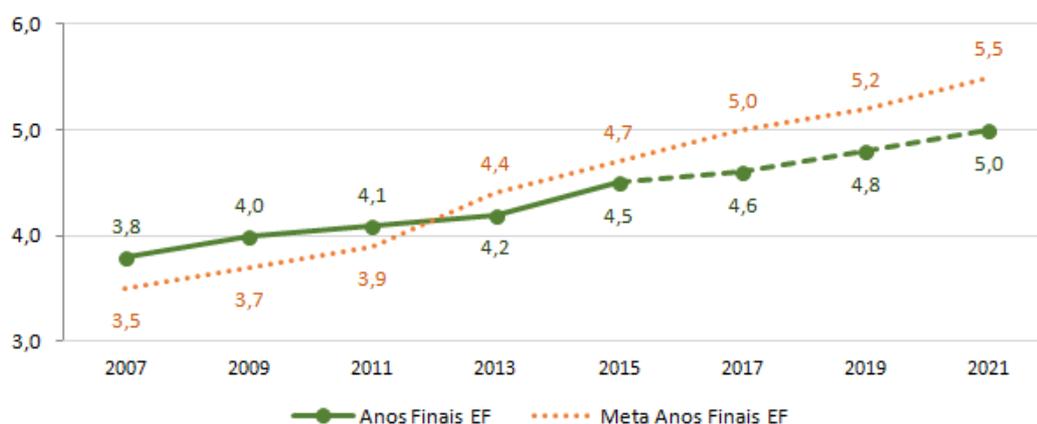
186. Conforme explicado anteriormente, o acompanhamento da Meta 7 é feito por meio da evolução do Ideb. Os gráficos abaixo evidenciam, para cada etapa de ensino avaliada, o desempenho dos alunos entre 2007 e 2015, as projeções de desempenho até 2021 e as metas fixadas para todo o período.

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



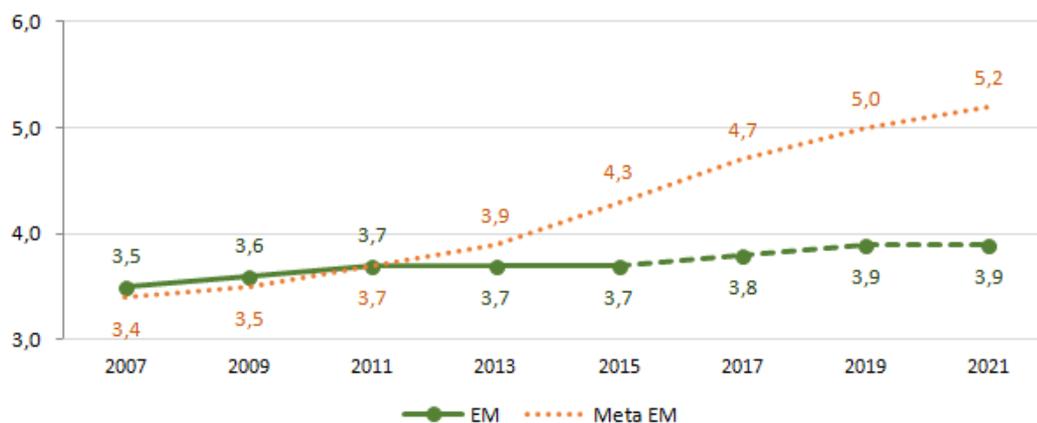
Fonte: Inep (evolução 2007-2015 e metas); projeção para 2017-2021.

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



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

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





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

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

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

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

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

Fonte: Inep.

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

Estratégias em destaque

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

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

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

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



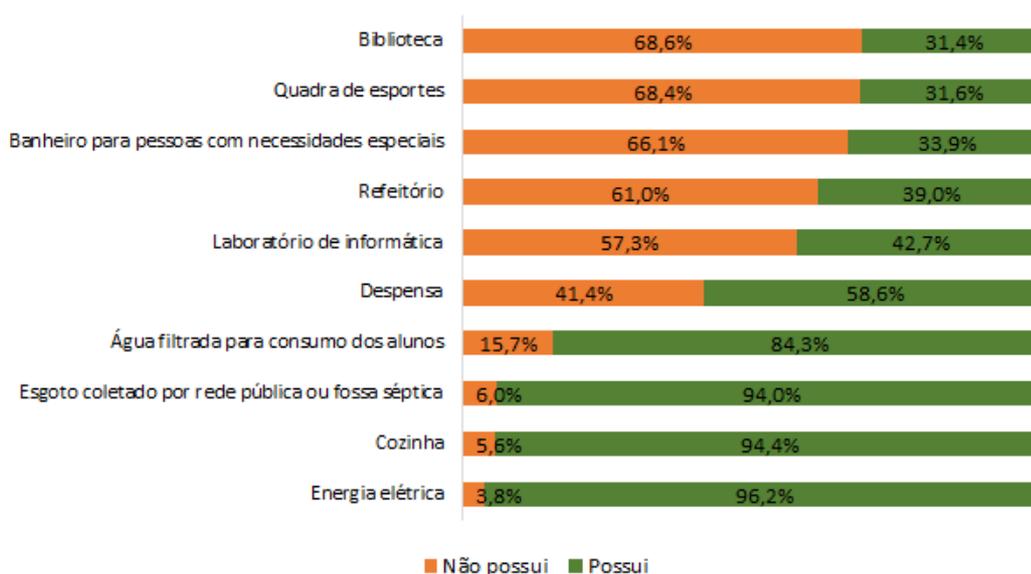
194. Ocorre que, nos termos das estratégias 20.6 e 20.7 do PNE e dos arts. 74 e 75 da LDB, os parâmetros de qualidade, quando estabelecidos, devem nortear o financiamento da educação básica pública. É razoável presumir que essa vinculação entre definição dos parâmetros e gastos governamentais dificulta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

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

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

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

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



Fonte: Censo Escolar da Educação Básica – 2016.

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

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



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

201. Já o Programa Internet para Todos, lançado recentemente pelo Ministério de Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, pretende fornecer aos municípios que aderirem ao Programa acesso à internet a preços reduzidos, mediante utilização de satélite brasileiro posto em órbita em 2017. O Programa também objetiva garantir conexão de banda larga a todas as escolas públicas, com previsão de atendimento de 27 mil estabelecimentos de ensino até 2019.

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

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

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

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

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

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



Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) ou assistência financeira do FNDE, conforme disponibilidade orçamentária.

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

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

Acompanhamento pelo TCU

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

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

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

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

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



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

215. **Descrição da meta:** elevar a escolaridade média da população de dezoito a 29 anos, de modo a alcançar, no mínimo, doze anos de estudo no último ano de vigência deste Plano, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no país e dos 25% mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

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

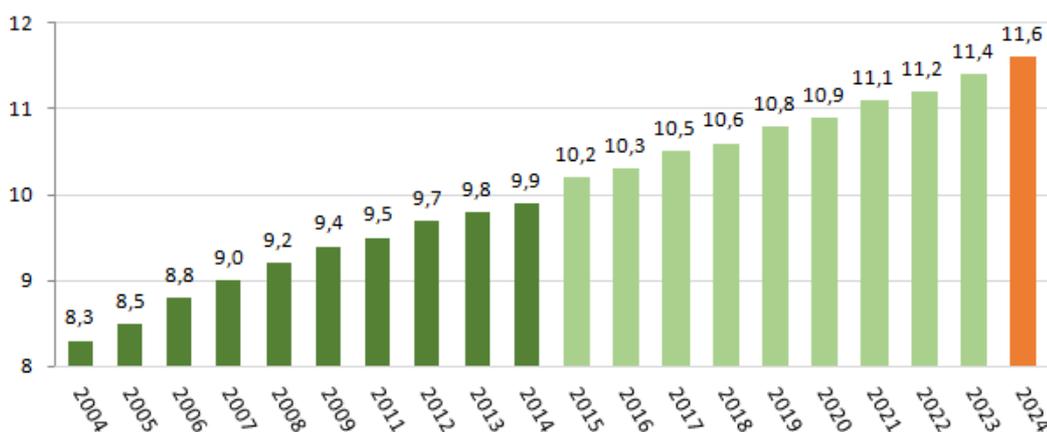
217. Para a população de dezoito a 29 anos em geral e para os três primeiros grupos especificados, o Plano Nacional de Educação estabelece patamar mínimo de doze anos de estudo, correspondentes à duração regular dos ensinos fundamental e médio. Para a população negra, o Plano fixa o objetivo de igualar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

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

Evolução e projeção da meta

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

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



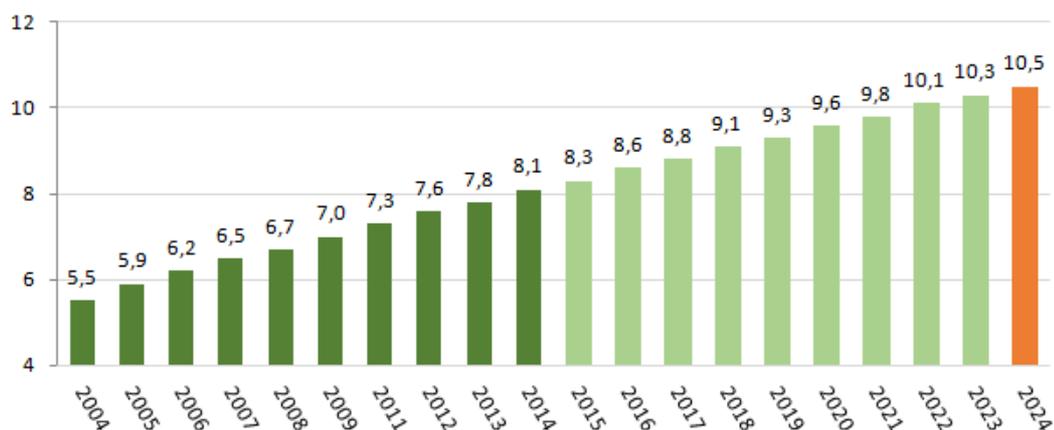
Fonte: Inep (2004 a 2014); projeção para 2015-2024.

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



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

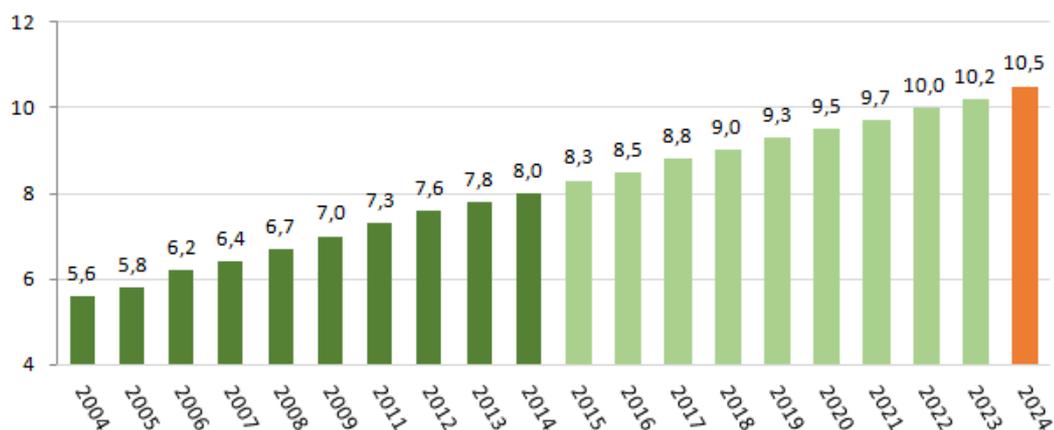
Gráfico 8.2 – Escolaridade média da população do campo de dezoito a 29 anos



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

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

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



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

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

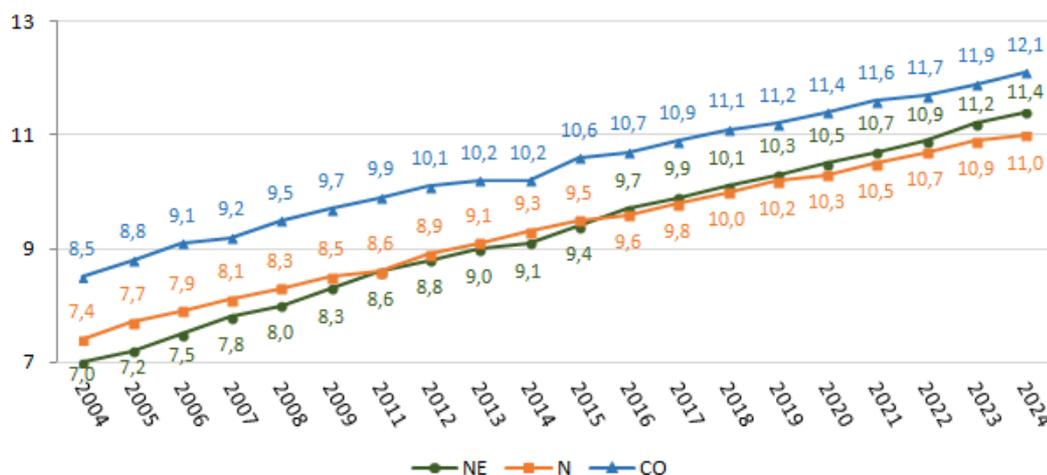
224. No que se refere à população da região de menor escolaridade no país, tem-se que, até 2014, essa região era o Nordeste. Todavia, à luz da evolução dos índices de escolaridade entre 2004 e



2014, projeta-se que, ao final da vigência do PNE, essa região possa ser o Norte. Assim, optou-se por evidenciar a situação das duas regiões.

225. Em 2004, as populações de dezoito a 29 anos do Norte e do Nordeste apresentavam diferença de 0,4 anos de estudo, com maior escolaridade no Norte (7,4 e 7,0 anos de estudo, respectivamente). É possível que em 2024 essa situação se inverta, com a escolaridade no Nordeste sendo um pouco maior que a do Norte. Em relação ao Centro-Oeste, região com menor escolaridade média entre as restantes (Sul e Sudeste), a disparidade para o Norte vem se mantendo próxima a um ano de estudo. Já o Nordeste tem conseguido reduzir seu “atraso”, embora talvez não consiga cumprir a meta de doze anos de estudo até 2024.

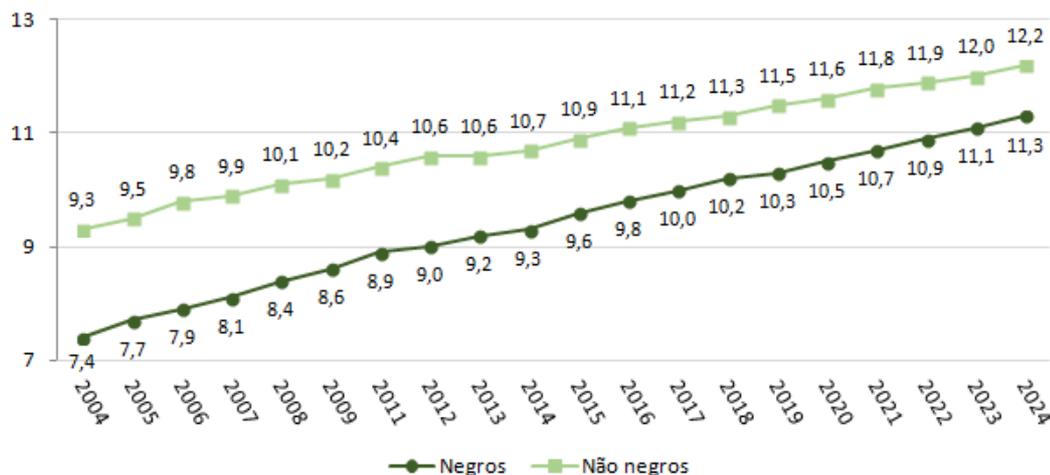
Gráfico 8.4 – Escolaridade média da população de dezoito a 29 anos das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste



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

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

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



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

Estratégias em destaque

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

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

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

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

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



Acompanhamento pelo TCU

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

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

META 9 – ALFABETIZAÇÃO E ALFABETISMO FUNCIONAL DE JOVENS E ADULTOS

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

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

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

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

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



Evolução e projeção da meta

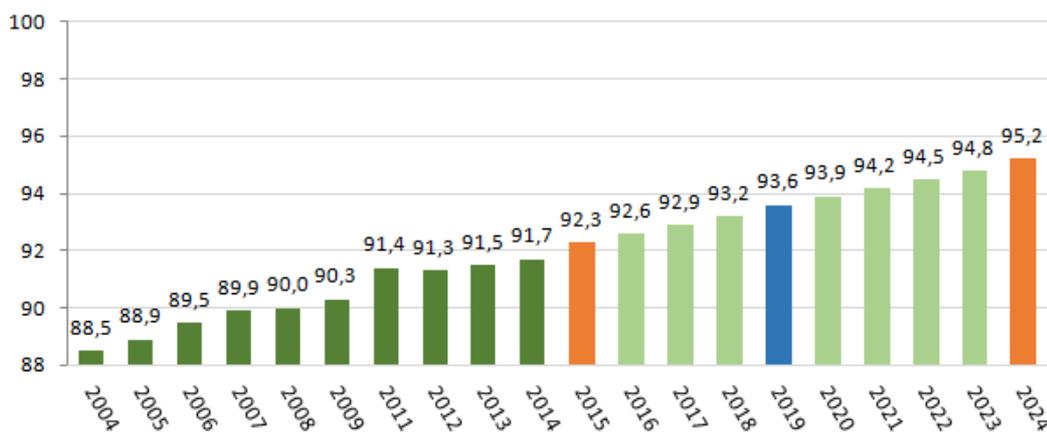
238. Para o monitoramento da Meta 9, o Inep adota dois indicadores, ambos calculados a partir de dados da Pnad: a taxa de alfabetização da população de quinze anos ou mais de idade, e a taxa de analfabetismo funcional das pessoas nessa mesma faixa etária.

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

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

241. No tocante ao primeiro indicador (taxa de alfabetização das pessoas de quinze anos ou mais), constata-se que, em 2014, o índice era de 92,3%. Como a meta de 93,5% vencia no ano seguinte, 2015, e ante a evolução histórica do indicador entre 2004 e 2014, é provável que a meta não tenha sido alcançada no prazo estipulado. Ademais, as projeções sugerem a possibilidade de a erradicação do analfabetismo absoluto não ser cumprida até o fim do Plano.

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



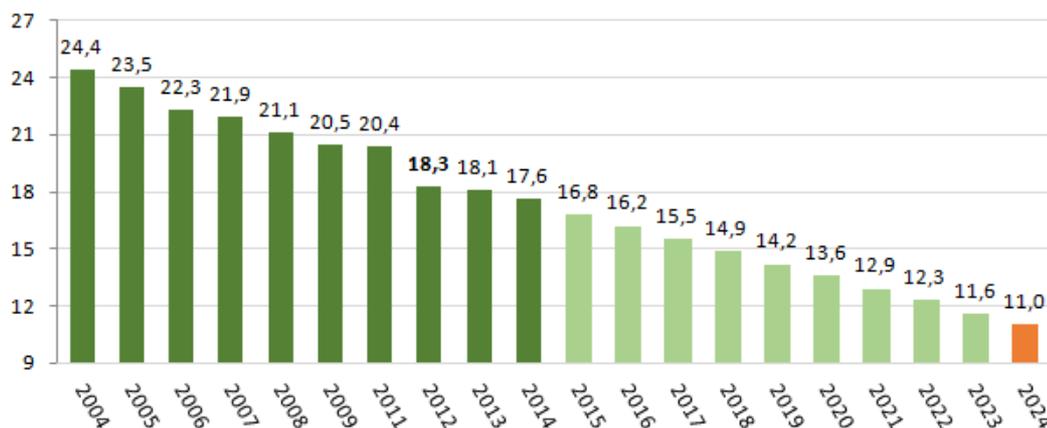
Fonte: Inep (2004 a 2014); projeção para 2015-2024.

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

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



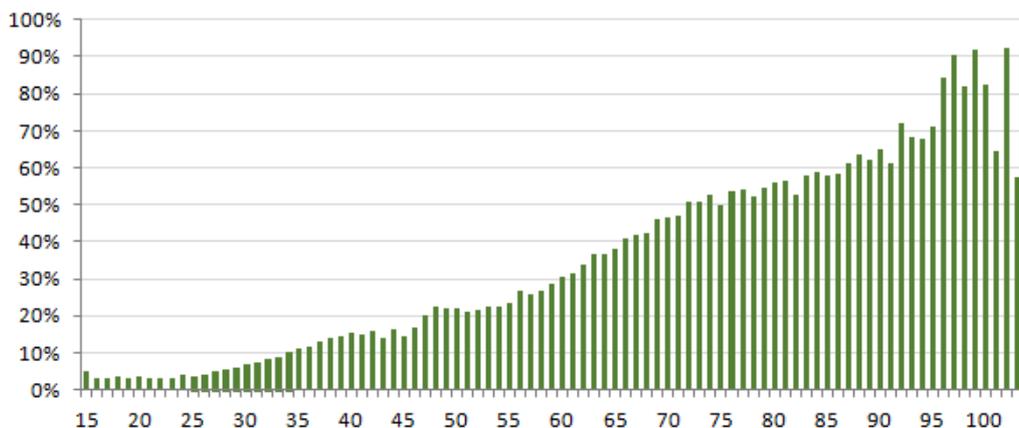
Gráfico 9.2 – Taxa de analfabetismo funcional da população com quinze anos ou mais de idade



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

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

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



Fonte: Inep.

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

Estratégias em destaque

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



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

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

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

META 10 – EJA INTEGRADA À EDUCAÇÃO PROFISSIONAL

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

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

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

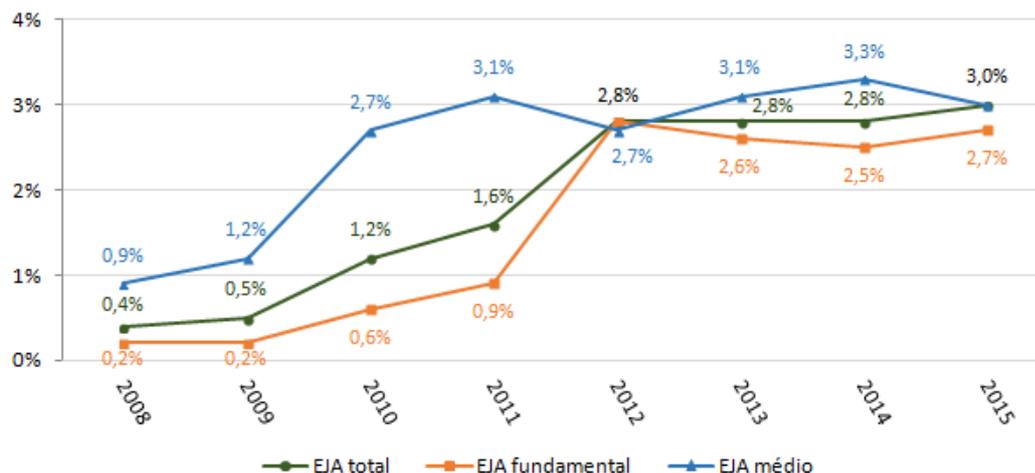
253. Pode-se afirmar que, sem a escolarização formal, o exercício da cidadania é prejudicado, e sem o devido preparo técnico, o indivíduo é alijado do mercado e do acesso a melhores fontes de renda.

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

Evolução e projeção da meta

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

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



Fonte: Inep.

256. Consta-se que a participação das matrículas de EJA integradas à educação profissional está muito longe da meta de 25%. Além disso, essa participação encontra-se estagnada desde 2011, para as matrículas de nível médio, e 2012, para as de nível fundamental. Tais fatos elevam a probabilidade de a Meta 10 não ser cumprida.

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

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

Estratégias em destaque

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

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

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



Pronatec-EJA, os cursos são custeados pela União (exceto aqueles ofertados por entidades dos Serviços Sociais Autônomos no âmbito do acordo de gratuidade).

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

META 11 – EDUCAÇÃO PROFISSIONAL TÉCNICA DE NÍVEL MÉDIO

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

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

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

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

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

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

Evolução e projeção da meta

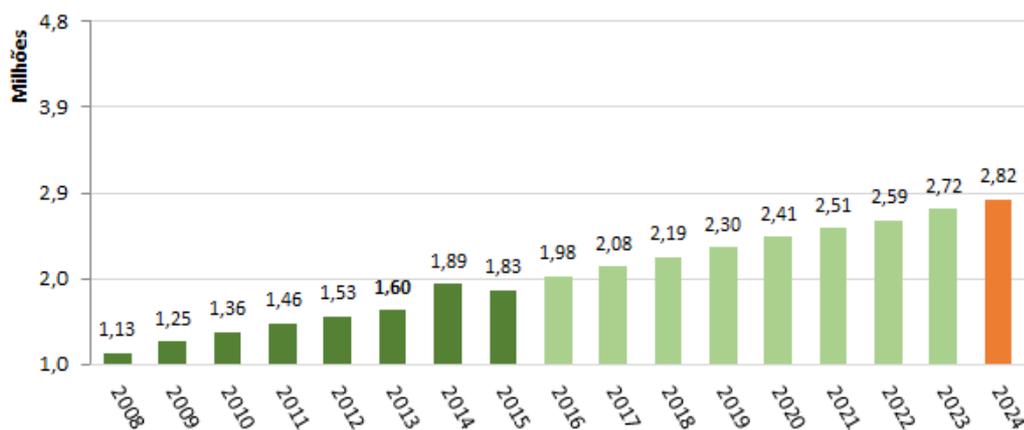
269. Inicialmente, a Meta 11 estipula o objetivo de triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio. A fim de mensurar o alcance do objetivo, o Inep utiliza como índice de referência o número de matrículas da modalidade computado em 2013, de 1.602.946 (dado mais atualizado à época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

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



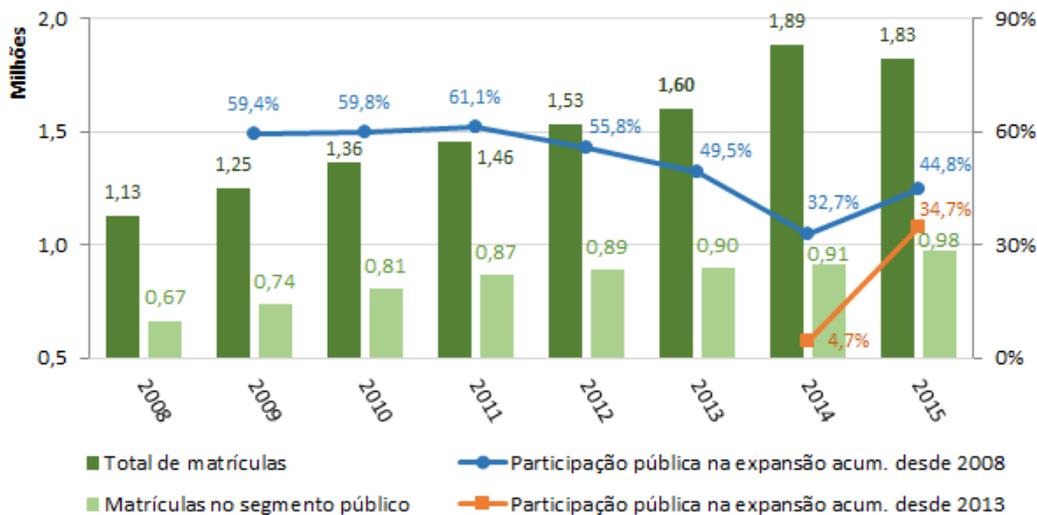
271. Os Gráficos 11.1 e 11.2 mostram, respectivamente, a evolução do número de matrículas da educação profissional técnica de nível médio e da participação do segmento público na expansão da oferta.

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



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

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



Fonte: Inep (2008 a 2015).

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

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



participação do segmento público na expansão acumulada fosse de 50%, a rede pública deveria ter 34.141 matrículas a mais do que o verificado.

Estratégias em destaque

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

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

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

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

Acompanhamento pelo TCU

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

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

a) ausência ou descumprimento, nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, de normativos internos contendo critérios de seleção de bolsistas;



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

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

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

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

META 12 – EDUCAÇÃO SUPERIOR

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

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

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



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

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

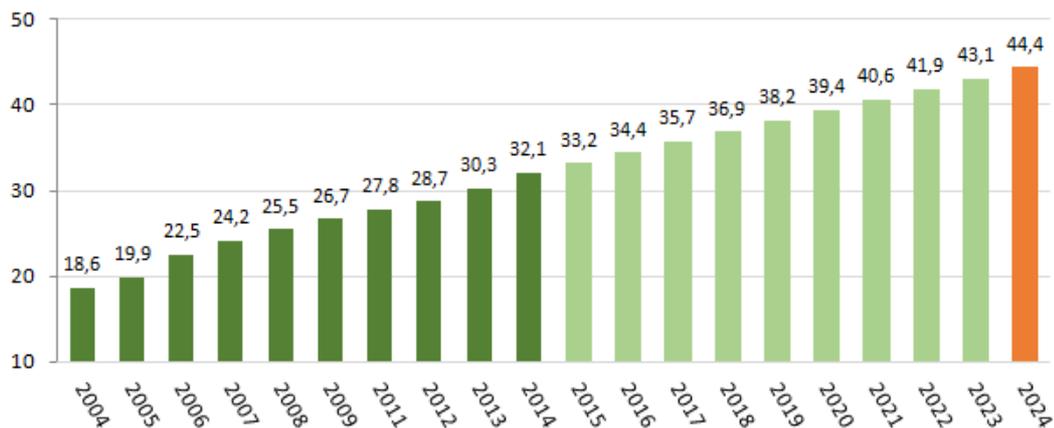
287. Com efeito, a concretização do direito à educação perpassa pela oferta e acesso ao ensino superior, sobretudo para aqueles que estão na idade recomendada para cursá-lo (dezoito a 24 anos). Os reflexos decorrentes do acesso e da qualidade no ensino superior são evidenciados nos três níveis governamentais,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

Evolução e projeção da meta

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

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

Gráfico 12.1 – Taxa bruta de matrículas na graduação



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

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

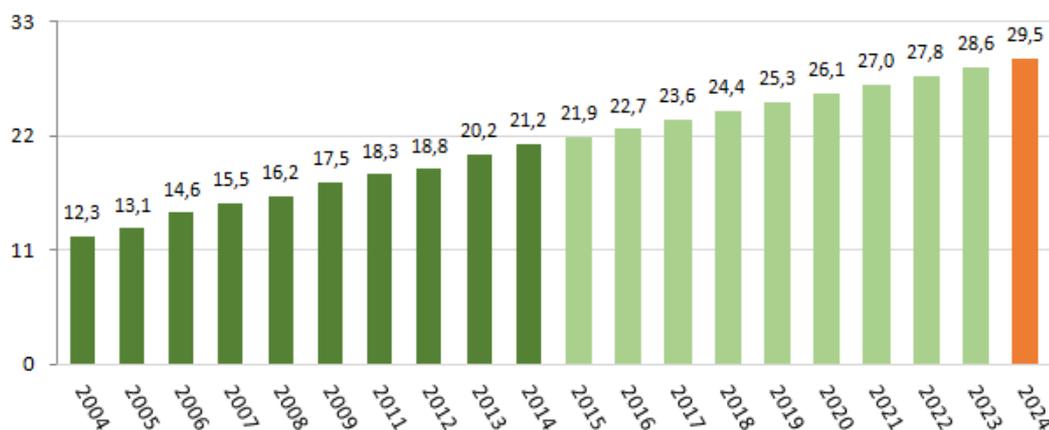
291. O conceito do segundo indicador – taxa líquida de escolarização (TLE) – também merece ser explicado. Diferentemente da TBM, a taxa líquida de matrículas (TLM) leva em consideração somente os alunos de um determinado nível de ensino que estejam na idade de referência para cursá-



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

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

Gráfico 12.2 – Taxa líquida de escolarização na graduação



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

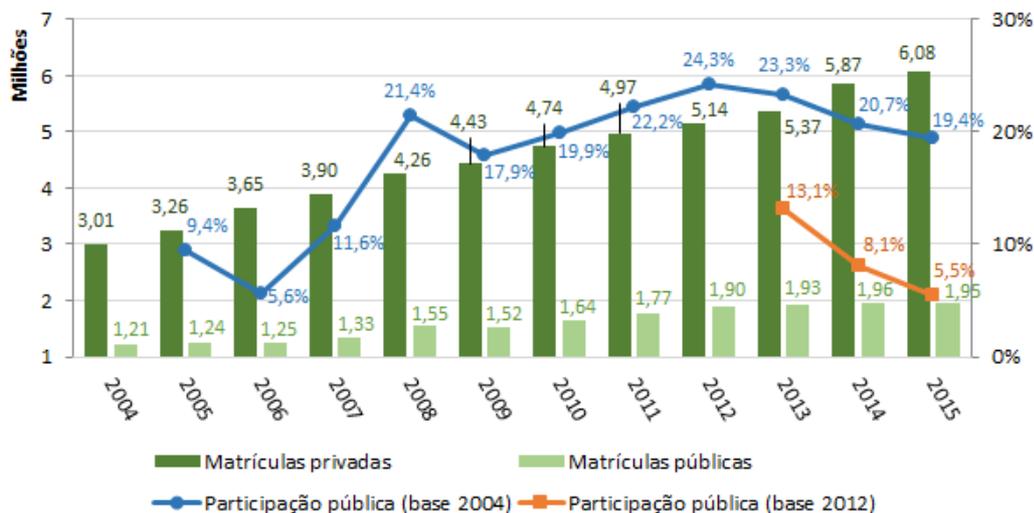
293. Assim como o indicador de taxa bruta de matrículas, a TLE cresceu significativamente entre 2004 e 2014 (72,4%), mas pode não chegar aos 33% almejados pelo PNE para 2024.

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

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

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

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



Fonte: Inep (2004 a 2015).

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

Estratégias em destaque

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

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

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

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

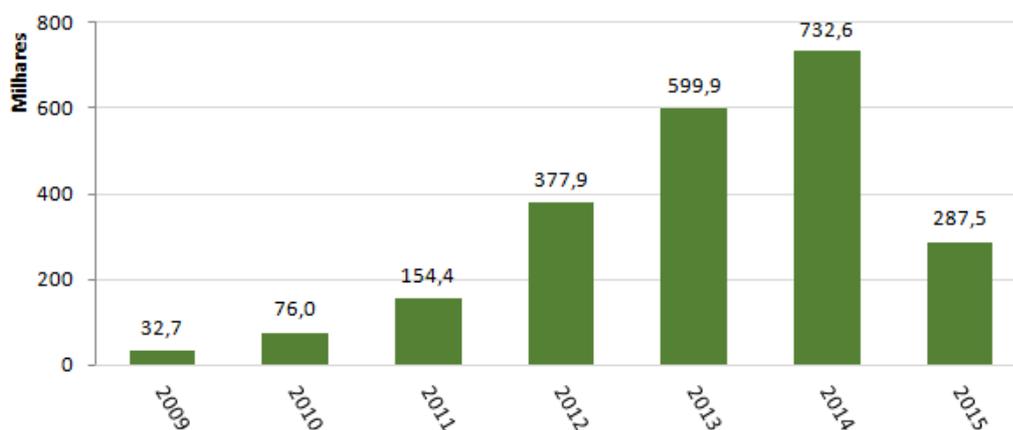


Acompanhamento pelo TCU

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

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

Gráfico 12.4 – Número de contratos do Fies firmados por ano



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

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

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

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

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



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

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

META 13 – TITULAÇÃO DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

310. **Descrição da meta:** elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75%, sendo, do total, no mínimo, 35% doutores.

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

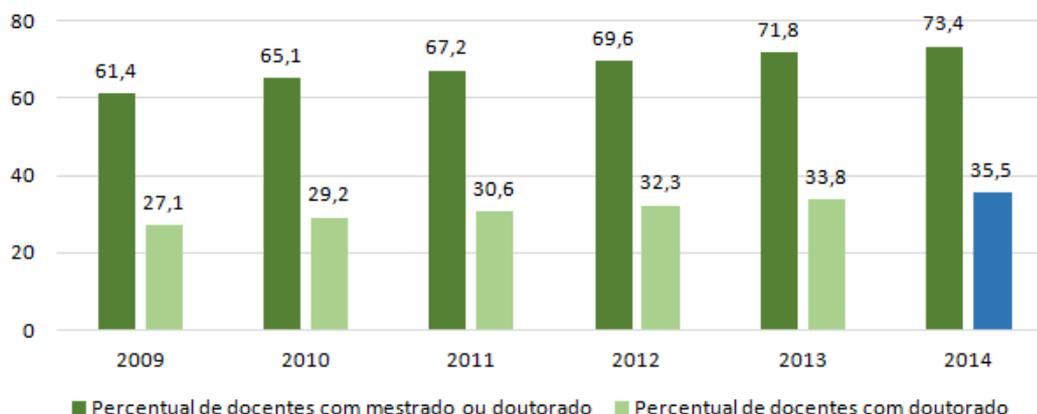
312. A busca da qualidade envolve a formação inicial e continuada (FIC) dos profissionais técnico-administrativos que atuam na educação superior. Então, entre os objetivos das estratégias formuladas para o alcance da meta em tela, encontra-se a promoção do desenvolvimento desses profissionais, bem como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

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

Evolução e projeção da meta

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

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



Fonte: Inep (2009 a 2014).

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

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

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

Estratégias em destaque

318. A estratégia 13.8 (fluxo e qualidade) tem como um de seus objetivos elevar gradualmente a taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais nas universidades públicas, de modo a atingir 90% e, nas instituições privadas, 75%, em 2020.

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

320. Esse cenário traduz um desafio para os gestores na área de educação, que está diretamente relacionado não só com a qualidade do aluno, mas também, com a qualidade das instituições. Aumentar os indicadores acima requer comprometimento dos envolvidos, a começar pelas ações governamentais e pelas instituições de ensino, passando pelo corpo docente e pelos estudantes. Além do acesso ao ensino superior, é fundamental que se garanta a permanência dos estudantes nas instituições, obtendo bons desempenhos.



Acompanhamento pelo TCU

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

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

META 14 – PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU*

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

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

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

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

Evolução e projeção da meta

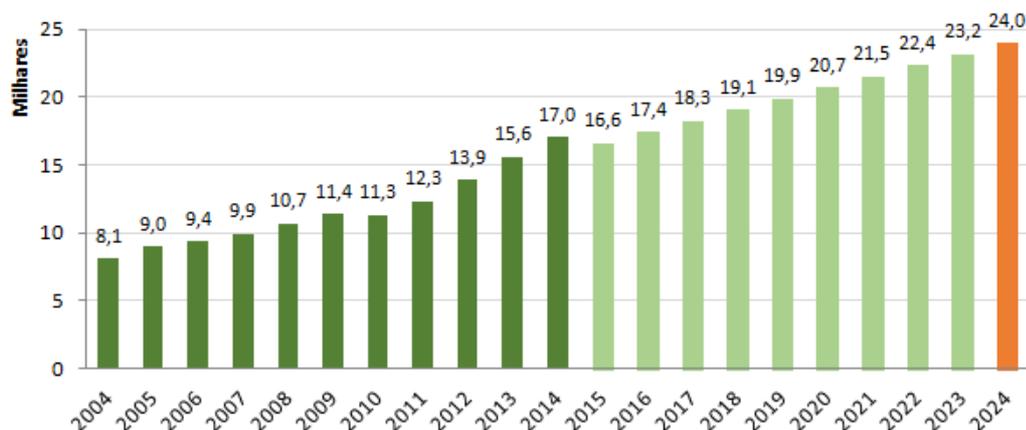
327. Para monitorar o cumprimento da Meta 14, o Inep acompanha o número de títulos de mestrado e de doutorado concedidos anualmente no Brasil. Os Gráficos 14.1 e 14.2 mostram a evolução desse número, bem como o projetam para todo o período de vigência do atual PNE.

Gráfico 14.1 – Número de títulos de mestrado concedidos no Brasil



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

Gráfico 14.2 – Número de títulos de doutorado concedidos no Brasil

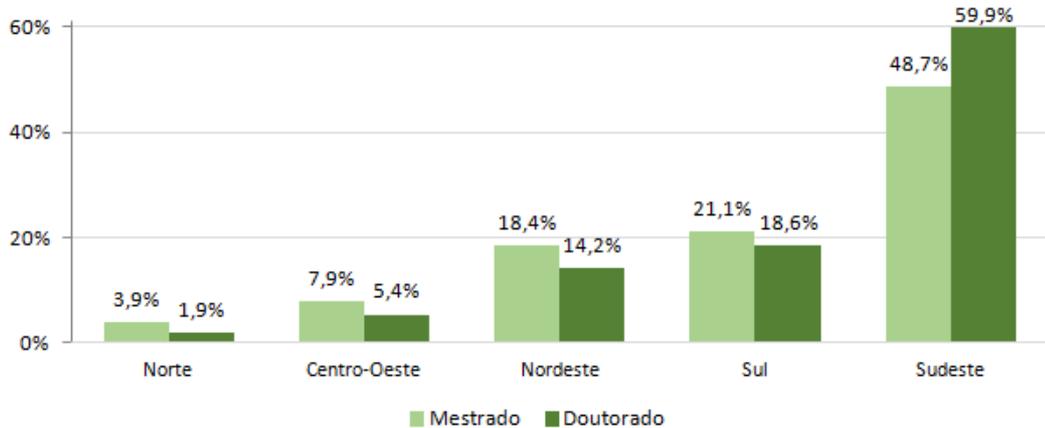


Fonte: Inep (2004 a 2014); projeção para 2015-2024.

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

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

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



Fonte: Inep.

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

Estratégias em destaque

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

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

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

Acompanhamento pelo TCU

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

335. Diante de tal relevância, o Tribunal de Contas da União tem avaliado a gestão da Capes por meio da análise de suas contas anuais. Nesse sentido, nas contas de 2014 (TC 026.336/2015-7), o Tribunal determinou à Capes a implementação de procedimentos para verificar duplicidades entre o seu banco de dados e do FNDE, a fim de evitar a acumulação indevida de bolsas e a adoção de medidas para reaver os valores pagos indevidamente aos bolsistas, com a implementação de procedimentos que previnam a ocorrência de concessões de bolsas irregulares (Acórdão 1397/2017-TCU-1ª Câmara).



META 15 – FORMAÇÃO DE PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA

336. **Descrição da meta:** garantir, em regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, no prazo de um ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II, III do caput do art. 61 da Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurando que todos os professores da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.

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

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

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

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

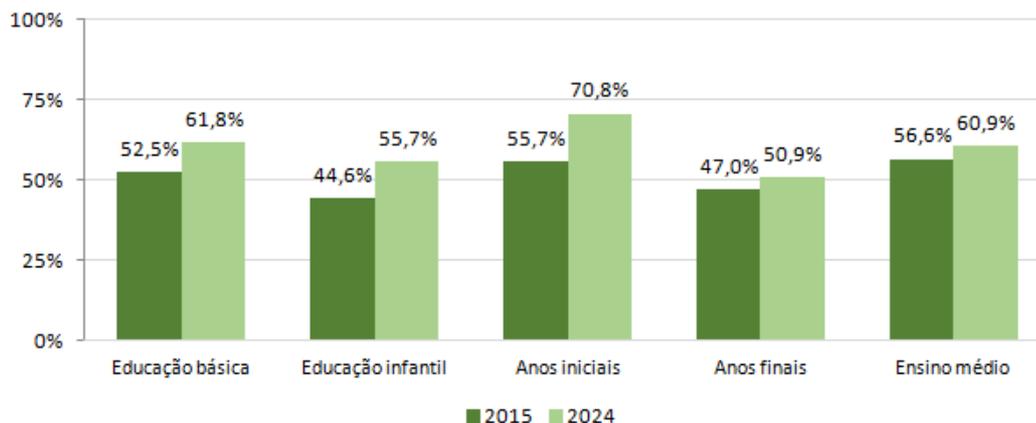
Evolução e projeção da meta

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

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

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

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



Fonte: Inep (2014); projeção para 2024.

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

Estratégias em destaque

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

346. Das estratégias que compõem a Meta 15, cabe ressaltar a 15.9, que visa implementar cursos e programas especiais para assegurar formação específica na educação superior, nas respectivas áreas de atuação, aos docentes com formação de nível médio na modalidade normal, não licenciados ou licenciados em área diversa da de atuação docente, em efetivo exercício.

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

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

349. Nessa linha, o Parfor na modalidade presencial foi instituído em 2009 e implementado em regime de colaboração entre a Capes, os estados, os municípios, o Distrito Federal e as instituições de educação superior com vistas a fomentar a oferta de turmas especiais em cursos de licenciatura, segunda licenciatura e formação pedagógica. O primeiro curso é direcionado para docentes ou tradutores intérpretes de Libras em exercício na rede pública da educação básica que não tenham formação superior na área em que lecionam; o segundo contempla professores licenciados em exercício há pelo menos três anos na rede pública e que atuem em área distinta da sua formação inicial, ou para profissionais licenciados que atuam como tradutor intérprete de Libras; o terceiro abrange docentes ou tradutores intérpretes de Libras graduados não licenciados que se encontram no exercício da docência na rede pública da educação básica.



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

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

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

Acompanhamento pelo TCU

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

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

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

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

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

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

358. **Descrição da meta:** formar, em nível de pós-graduação, 50% dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos os profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.

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



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

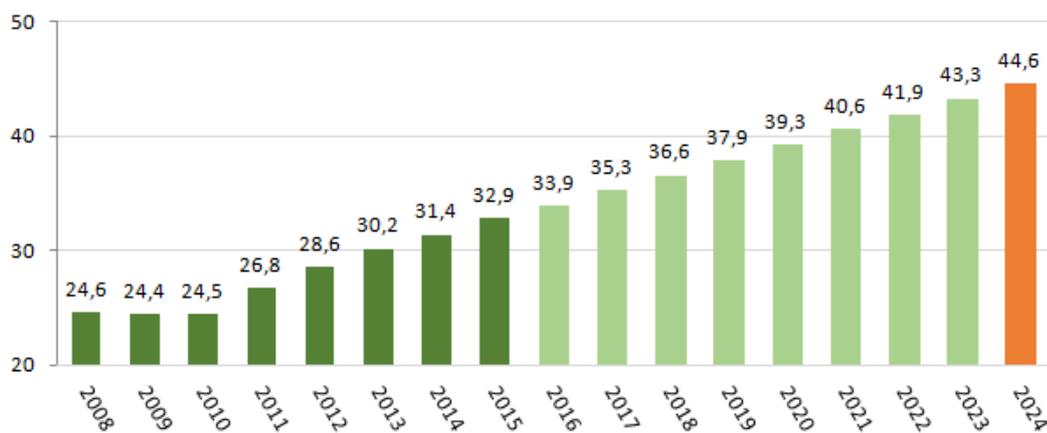
361. Nesse sentido, busca-se a consolidação da política nacional de formação de professores da educação básica para definição de diretrizes e prioridades, bem como a ampliação da oferta de bolsas de estudo para pós-graduação a professores e demais profissionais da educação. Outra estratégia é a expansão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

Evolução e projeção da meta

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

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

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



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

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

365. Desagregando o indicador por regiões, verifica-se a existência de disparidades significativas: a região Sul registrava, já em 2015, índice superior à meta definida para 2024 (50,8%), enquanto o Norte, também em 2015, apresentava resultado abaixo do índice nacional de 2008 (21,1%).

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

Região	%
Norte	21,1%



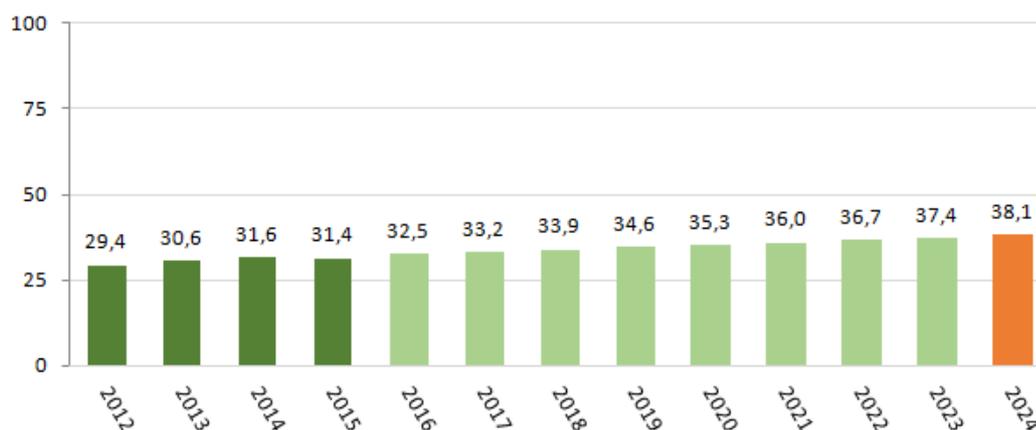
Nordeste	27,8%
Sudeste	31,0%
Centro-Oeste	39,0%
Sul	50,8%

Fonte: Inep.

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

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

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



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

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

Estratégias em destaque

369. Destaca-se a estratégia 16.2 que visa consolidar política nacional de formação de professores e professoras da educação básica, definindo diretrizes nacionais, áreas prioritárias, instituições formadoras e processos de certificação das atividades formativas.

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



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

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

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

META 17 – VALORIZAÇÃO DO PROFESSOR DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA

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

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

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

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

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

Evolução e projeção da meta

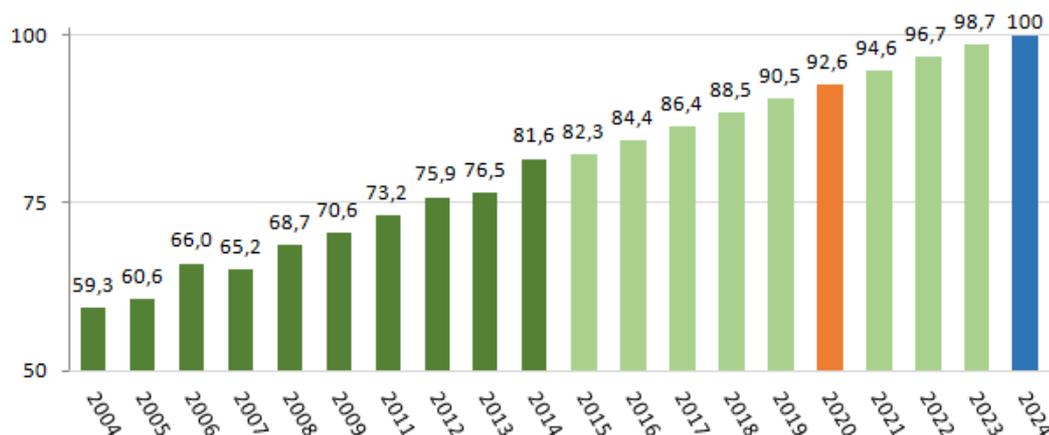
379. A fim de acompanhar a Meta, o Inep estabeleceu como indicador a razão entre o salário médio dos professores da educação básica da rede pública não federal e o salário médio de não professores com escolaridade equivalente.

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

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



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



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

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

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

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

Fonte: Inep.

¹Valores deflacionados pelo IPCA.

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

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

Estados – Maiores resultados	Indicador	Salário médio dos professores	Estados – Menores resultados	Indicador	Salário médio dos professores
Roraima	154,2%	R\$ 4.514	Rondônia	77,2%	R\$ 2.190
Sergipe	132,3%	R\$ 3.160	São Paulo	78,7%	R\$ 2.902
Amapá	119,4%	R\$ 3.346	Piauí	79,5%	R\$ 1.948
Mato Grosso do Sul	113,8%	R\$ 3.320	Minas Gerais	81,1%	R\$ 2.499
Maranhão	105,4%	R\$ 2.625	Rio Grande do Norte	81,9%	R\$ 2.295



Acre	100,8%	R\$ 2.855	Ceará	82,9%	R\$ 2.081
Goiás	100,7%	R\$ 2.563	Bahia	83,1%	R\$ 2.471
Paraná	100,1%	R\$ 3.151	Amazonas	83,9%	R\$ 2.465

Fonte: Inep.

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

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

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

Estratégias em destaque

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

388. Dessa forma, a iniciativa para a constituição do fórum permanente foi atribuída ao MEC, com prazo de até junho de 2015. Desta feita, o Fórum Permanente foi instituído pela Portaria – MEC 618/2015, em 24/6/2015. Além de ter como atribuição o acompanhamento da evolução salarial por meio de indicadores da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, tem como atribuição propor mecanismos para a obtenção e organização de informações sobre o cumprimento do piso pelos entes federativos, bem como sobre os planos de cargos, carreira e remuneração.

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

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

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



Acompanhamento pelo TCU

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

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

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

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

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

397. No que se remete ao MEC, foi informado a elaboração de uma proposta de “Fórum Permanente para acompanhamento da atualização progressiva do valor do piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica” cujo texto fora elaborado baseado na estratégia 17.1 do PNE, o qual foi sancionado em 25/6/2014, após a aprovação do referido Acórdão do TCU.

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

META 18 – PLANO DE CARREIRA DOCENTE

399. **Descrição da meta:** assegurar, no prazo de dois anos, a existência de planos de carreira para os profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de carreira dos profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.

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

401. Destaca-se que o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica foi instituído pela Lei 11.738/2008, conforme determinação constitucional e atendendo aos comandos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. O piso define o valor mínimo para a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios fixar o vencimento inicial das



carreiras do magistério público da educação básica, para a jornada de, no máximo quarenta horas semanais.

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

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

Evolução e projeção da meta

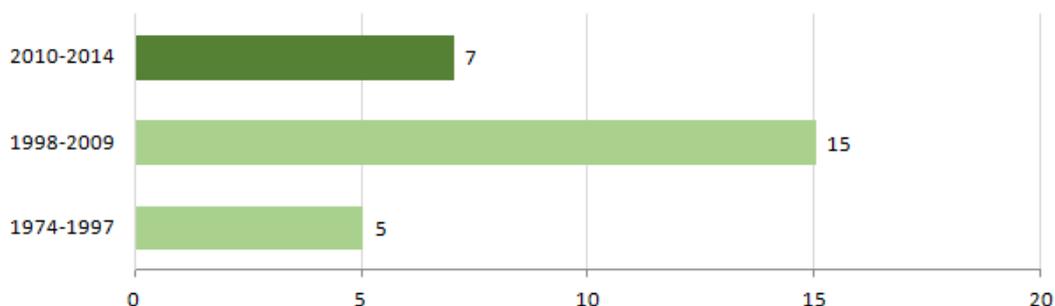
404. A complexidade do arranjo federativo brasileiro e as disparidades socioeconômicas locais impõem desafio à efetivação da Meta 18, cujo prazo venceu em junho de 2016. Soma-se a isso a carência de informações sobre a situação atual nos diversos sistemas educacionais. Sem informações adequadas não é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

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

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

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

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



Fonte: Inep.

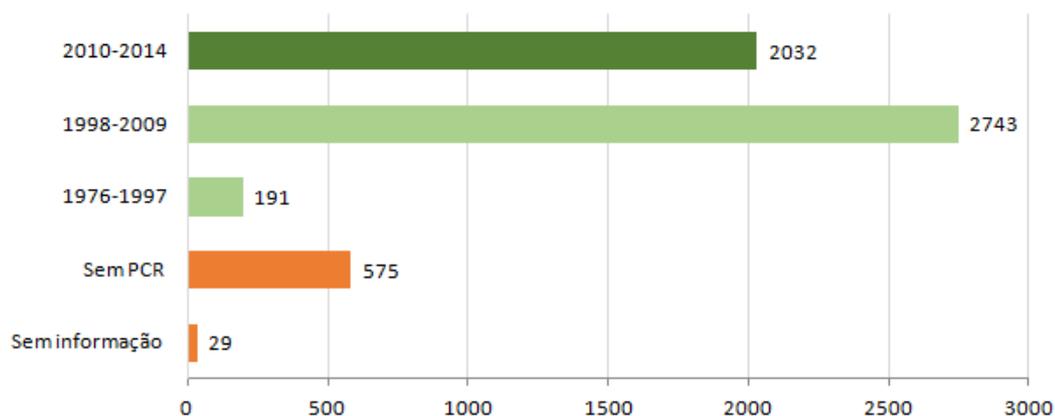
408. Diante do gráfico acima, percebe-se que todos os estados da federação declararam possuir PCR. No entanto, apenas sete estados (26%) teriam aprovado seus planos de carreira após as novas diretrizes editadas pelo Conselho Nacional de Educação, consoante a Resolução – CEB/CNE 2/2009.

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

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

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

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



Fonte: Inep.

412. Em 2014, 2.032 municípios, ou seja, 36,5%, criaram seus planos após as diretrizes de 2009. Apesar disso, 2.743 municípios (55%) declararam ter PCR criados no período posterior às diretrizes de 1997 (anterior aos novos preceitos de 2009). Apenas 191 municípios, ou seja, 4%, declararam ter planos anteriores ao ano de 1997 e 575 municípios (10,3%) afirmaram não possuir



nenhum plano de carreira. Por fim, apenas 29 municípios não informaram, não souberam responder ou se recusaram a informar a respeito.

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

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

Estratégias em destaque

415. A estratégia 18.7 visa priorizar o repasse de transferências federais voluntárias, na área de educação, para os estados, o Distrito Federal e os municípios que tenham aprovado lei específica estabelecendo planos de carreira para os profissionais da educação.

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

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

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

Acompanhamento pelo TCU

419. A estratégia 18.1 visa estruturar as redes públicas de educação básica de modo que, até o início do terceiro ano de vigência do PNE, 90%, no mínimo, dos respectivos profissionais do magistério e 50%, no mínimo, dos respectivos profissionais da educação não docentes sejam ocupantes de cargos de provimento efetivo e estejam em exercício nas redes escolares a que se encontrem vinculados.

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



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

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

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

META 19 – GESTÃO DEMOCRÁTICA

424. **Descrição da meta:** assegurar condições, no prazo de dois anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.

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

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

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

Evolução e projeção da meta

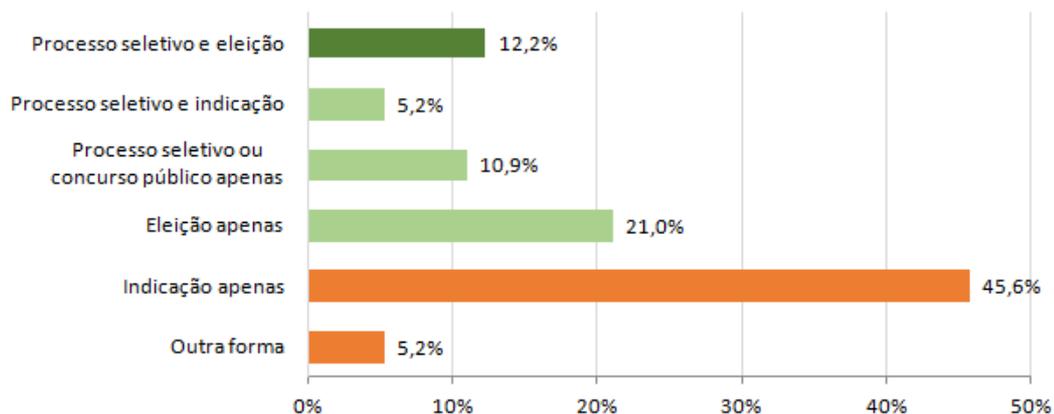
428. A multiplicidade de significados da expressão “gestão democrática” reflete-se na dificuldade de se construir indicadores para a mensuração da Meta 19. Ante a necessidade de se utilizar bases de dados abrangentes e confiáveis atualmente disponíveis, o Inep optou por acompanhar a Meta mediante indicadores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

429. A aferição e cálculo dos indicadores têm como fontes a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil) e a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), mais especificamente o questionário contextual aplicado aos diretores de escola. Ambas as avaliações são



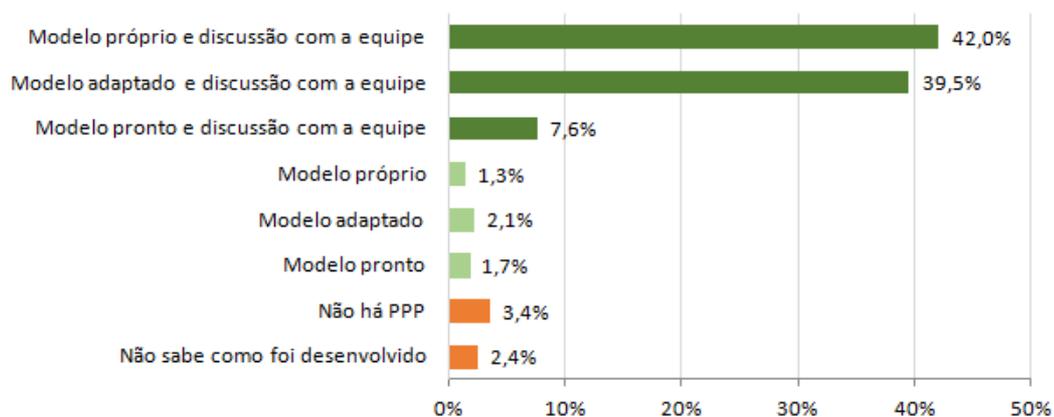
feitas bianualmente e, à época deste relatório, a aferição dos indicadores restringia-se ao ano de 2013, não havendo, portanto, série histórica. Os gráficos a seguir evidenciam a situação dos indicadores:

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



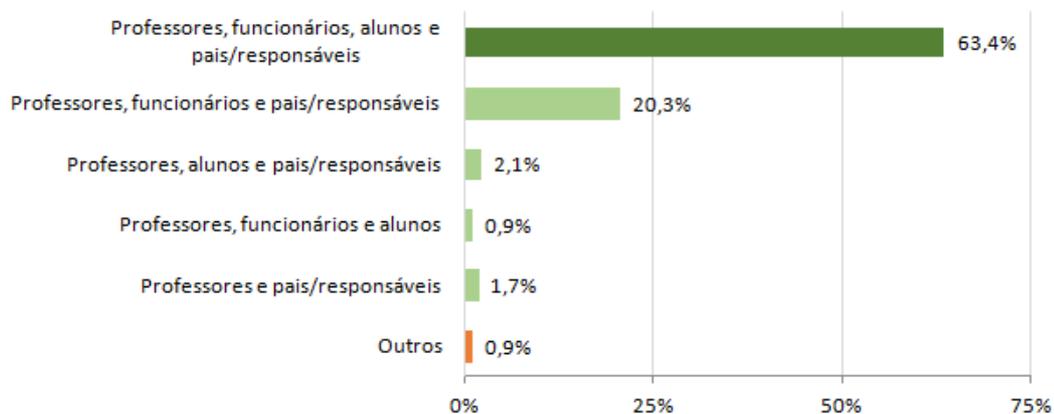
Fonte: Inep.

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



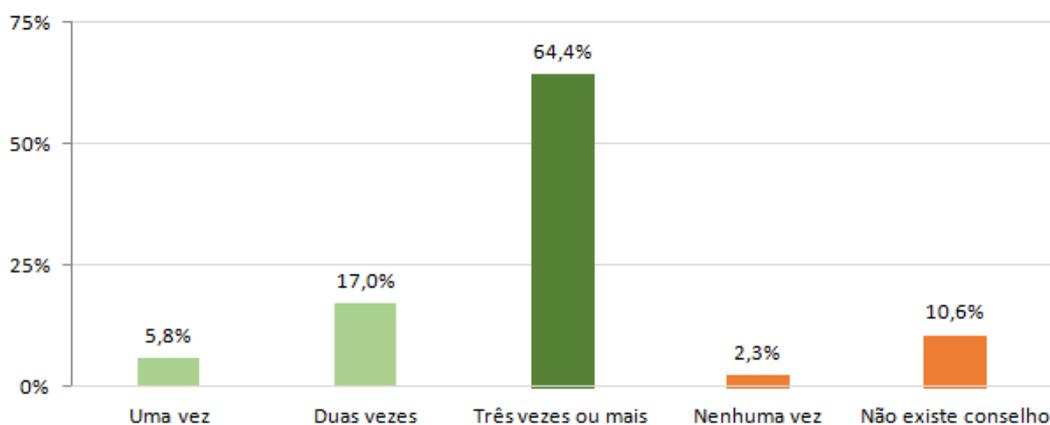
Fonte: Inep.

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



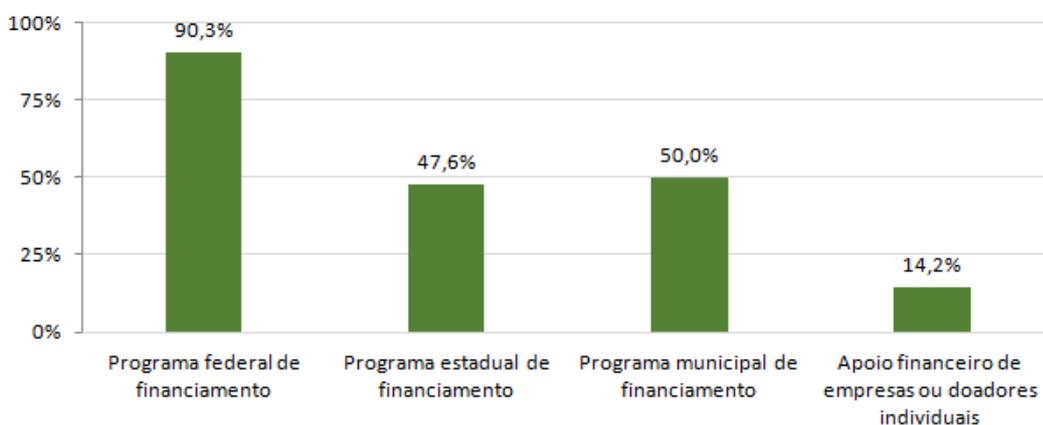
Fonte: Inep.

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



Fonte: Inep.

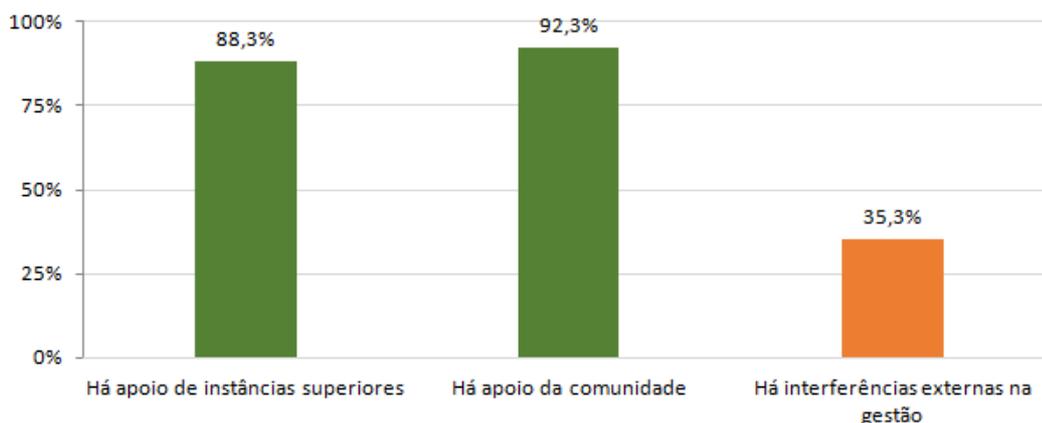
Gráfico 19.5 – Percentual de escolas públicas beneficiárias de programas de financiamento de entes federados e empresas ou doadores individuais – 2013





Fonte: Inep.

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



Fonte: Inep.

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

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

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

Estratégias em destaque

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

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

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

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



437. Há também o Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação (Pradime), o qual desenvolve dois tipos de atividade: encontros presenciais entre dirigentes municipais de educação e representantes do MEC, do FNDE e de outras entidades, a fim de apresentar e discutir programas e temas relacionados à política educacional, e cursos à distância para formação e aperfeiçoamento dos dirigentes, em nível de extensão ou especialização.

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

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

Acompanhamento pelo TCU

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

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

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

META 20 – FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA

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

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

445. Nesse sentido, as estratégias estabelecidas para consecução da Meta 20 permeiam a garantia de fontes de financiamento permanentes e sustentáveis para a educação básica, com observação das políticas de colaboração entre os entes, considerando a capacidade de atendimento e o esforço fiscal de cada ente federado, como é o caso do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).



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

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

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

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

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

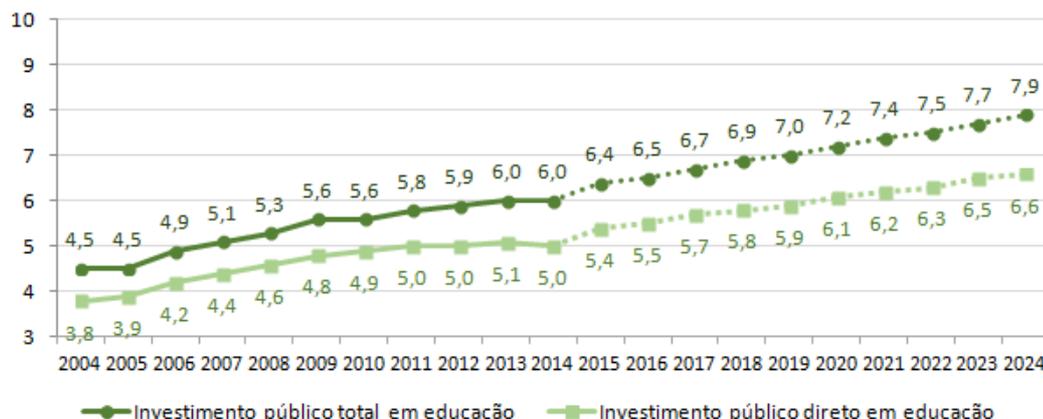
451. Por fim, foi determinada a aprovação da Lei de Responsabilidade Educacional com vistas a assegurar o padrão de qualidade na educação básica, a partir de verificação de metas de qualidade por institutos oficiais de avaliação educacional. O prazo era de um ano da vigência do PNE, ou seja, 2015, no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

Evolução e projeção da meta

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

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

Gráfico 20.1 – Percentuais de investimento público em educação



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

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

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

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

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

Estratégias em destaque

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

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

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

461. De acordo com análise feita no “Anuário Brasileiro da Educação Básica – 2017”, a questão de o mínimo constitucional deixar de ser definido como uma parcela da receita líquida de impostos e



passar a ser reajustado pela inflação torna-se um ponto importante a ser analisado. Alguns defensores da mudança consideram que haverá uma proteção maior ao setor, pois nos anos de crise (2014 a 2016), houve um avanço maior do índice atrelado à inflação do que o da receita de impostos da União. Por outro lado, para a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (Conof/CD), o crescimento da receita líquida de impostos será superior à inflação ao longo do período estabelecido pela EC.

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

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

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

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

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

Ano	Receita Corrente Líquida realizada (R\$)	Regra antiga	Regra nova		Diferença (R\$)
		Art. 212 da CF	Art. 110 do ADCT (EC 95/2016)		
		18% RCL (R\$)	IPCA do ano anterior	Mínimo do ano anterior ajustado pelo IPCA do ano anterior ¹ (R\$)	
2010	159.542.570.000	28.717.662.600	-	28.717.662.600	-
2011	205.492.288.000	36.988.611.840	5,91%	30.414.876.460	6.573.735.380
2012	218.819.292.000	39.387.472.560	6,50%	32.391.843.430	6.995.629.130
2013	239.070.938.000	43.032.768.840	5,84%	34.283.527.086	8.749.241.754
2014	245.523.649.000	44.194.256.820	5,91%	36.309.683.537	7.884.573.283
2015	258.577.288.000	46.543.911.840	6,41%	38.637.134.251	7.906.777.589
2016	258.793.479.000	46.582.826.220	10,67%	42.759.716.476	3.823.109.744
2017	272.116.473.000	48.980.965.140	6,29%	45.449.302.642	3.531.662.498
Total	-	334.428.475.860	-	288.963.746.481	45.464.729.379

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

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

466. Observa-se que, no período de 2010 a 2017, a regra anterior, que estabelece o percentual de 18% em relação à RCL realizada, apresentou um incremento maior do piso constitucional a ser aplicado em MDE do que se tivesse aplicado a regra vigente que atrela os valores ao IPCA. A diferença é expressiva, chegando à ordem de R\$ 45,5 bilhões.



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

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

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

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

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

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

Acompanhamento pelo TCU

473. Em 2017, o Tribunal de Contas da União apreciou representação acerca de possíveis irregularidades na destinação do pagamento de precatórios aos municípios que ingressaram em juízo em relação às diferenças na complementação devida pela União, no âmbito do extinto Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), sucedido pelo Fundeb (TC 005.506/2017-4).

474. Em síntese, os representantes alegaram três irregularidades envolvendo pagamentos de honorários advocatícios com recursos provenientes do Fundef. Trata-se de ações judiciais, em



municípios do Maranhão, para o recebimento de valores decorrentes de diferenças na complementação devida pela União, cuja celebração de contrato se deu por inexigibilidade de licitação, sem a presença dos requisitos legais; com pactuação de risco sem estabelecer preço certo na contratação, vinculando a remuneração a um percentual sobre o crédito a ser auferido, em desacordo com a Lei 8.666/1993; e previsão de pagamento com recursos cuja destinação é vinculada à manutenção e desenvolvimento da educação de qualidade.

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

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

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

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

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

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

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

CONCLUSÃO

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

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



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

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

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

a) ao contrário do que requer a estratégia 1.2, a desigualdade de acesso à creche entre as crianças mais pobres e as mais ricas vem crescendo nos últimos anos, devendo ser combatida por meio de políticas que privilegiem a busca ativa e a matrícula de crianças em situação de vulnerabilidade socioeconômica;

b) as altas taxas de evasão e abandono – vistas desde os anos finais do ensino fundamental – comprometem a universalização do ensino médio. Portanto, o alcance da Meta 3 pressupõe a implementação de políticas que eliminem ou mitiguem as causas desse problema;

c) a ampliação do acesso à educação básica das crianças e adolescentes com necessidades especiais deve ser acompanhada pela garantia de atendimento educacional especializado, o que não vem acontecendo. Assim, cabe ao poder público promover a capacitação de professores e a implantação de infraestrutura adequada, assegurando a qualidade do processo de ensino ofertado ao público em questão;

d) à luz dos resultados da Prova Brasil, constata-se que os alunos da rede pública de educação básica apresentam, no 3º ano do ensino fundamental, proficiência aquém do ideal em português e matemática. Ante este cenário, ganha importância o acompanhamento da efetividade das ações do Programa Novo Mais Educação;

e) os índices de expansão da educação em tempo integral fixados na Meta 6 são muito próximos àqueles observados no início do PNE (2014), devendo ser tratados pelos gestores públicos como patamares mínimos a serem superados;

f) as deficiências infraestruturais das escolas públicas de educação básica, tais como a inexistência de bibliotecas ou laboratórios de informática, podem estar comprometendo a efetividade de iniciativas como o Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE), o ProInfo, entre outras;

g) para que as ações voltadas ao aumento da escolaridade, à alfabetização e à qualificação profissional de jovens e adultos alcancem os segmentos populacionais mais vulneráveis, é preciso que os entes federados estimulem a demanda desse público, mediante, por exemplo, a promoção da busca ativa e a instituição de mecanismos de transferência de renda;

h) a expansão das matrículas de educação profissional técnica de nível médio apresenta ritmo aquém do necessário para o alcance da Meta 11. Nesse contexto, o MedioTec pode impulsionar a taxa de expansão da modalidade. Todavia, essa expansão potencial tende a se dar principalmente na rede privada;

i) a expansão das matrículas na educação superior, sobretudo por meio do Fundo de Financiamento Estudantil, deve ser feita de modo sustentável, garantindo a continuidade dos estudos dos beneficiários e a previsibilidade operacional das mantenedoras;

j) assim como na Meta 6, os índices fixados na Meta 13, de aumento da proporção de docentes na educação superior com mestrado e doutorado, são praticamente iguais àqueles observados no início do Plano (2014), devendo ser encarados, idealmente, como patamares de não retorno, e não como pontos de chegada. Além disso, o indicador agregado esconde o fato de a rede privada e a rede



pública municipal terem baixa proporção de professores titulados (especialmente de doutores), de modo que as políticas de estímulo à titulação de docentes devem buscar atender essas redes;

k) no que tange ao fomento da pós-graduação *stricto sensu*, os entes públicos devem estimular a oferta e a demanda de cursos dos eixos científicos e tecnológicos, na medida em que esses eixos estão diretamente relacionados à inovação, à competitividade e ao desenvolvimento nacional. Boa parte das estratégias da Meta 14 está direcionada ao estímulo da ciência e da tecnologia, mas os índices de titulação nessas áreas ainda são baixos em comparação com as demais;

l) devido à proporção reduzida de docências da educação básica com professores que possuem formação compatível com as disciplinas que lecionam (52,5% em 2014), torna-se crucial o acompanhamento do alcance e dos resultados das políticas de formação de professores, entre as quais o Programa Nacional de Formação de Profissionais da Educação Básica, o Parfor, o Pibid, o Programa de Residência Pedagógica e o UAB. Tal acompanhamento deve dar atenção especial à formação de professores das disciplinas científicas: primeiro, por serem Física e Química as disciplinas com maior déficit de docentes com formação específica, pelo menos no ensino médio (TC 007.081/2013-8); segundo, porque para estimular a pós-graduação nas áreas científicas, conforme almejado nas estratégias da Meta 14, faz-se necessária a boa formação nessas disciplinas;

m) ante o baixo percentual de professores da educação básica com formação continuada, é necessário que os entes federados fomentem a oferta e a demanda por cursos de FIC, bem como monitorem a efetividade dos cursos, de modo a garantir que eles impactem positivamente no desempenho dos alunos e no ambiente escolar;

n) a efetivação da gestão democrática depende do fortalecimento dos conselhos escolares, dos conselhos regionais e dos conselhos de acompanhamento de políticas públicas, tais como o do Fundeb e do Pnae. Nesse sentido, ganham importância, por um lado, os programas federais de apoio à capacitação dessas instâncias, a exemplo do PNFCE e do Pró-Conselho, e, por outro, as ações de orientação feitas pelo TCU, entre as quais a publicação de cartilhas destinadas a esses conselhos; e

o) o Novo Regime Fiscal, instituído pela EC 95/2017, abre espaço para a perda de recursos aplicados pela União em manutenção e desenvolvimento do ensino quando em comparação com os gastos mínimos em MDE calculados segundo a regra anterior.

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

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) aprovar a continuidade do processo de acompanhamento do PNE 2014-2024, sob coordenação da Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto – SecexEducação, consoante metodologia aprovada pelos Acórdãos 795 e 2921/2016-TCU-Plenário, com as adequações que se mostrarem oportunas em virtude de novas informações, entendimentos ou encaminhamentos que possam surgir no decorrer do trabalho;

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



Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e à União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime).”

A Secex/Educação elaborou instrução complementar nos seguintes termos (peça 10):

“Trata-se de minuta contendo propostas de encaminhamento para o relatório de acompanhamento do Plano Nacional de Educação 2014-2024 (TC 034.984/2017-8, peça 6), de modo a subsidiar o voto do Ministro Relator.

Os encaminhamentos sugeridos estão plenamente respaldados nas informações contidas no relatório, não tendo sido necessárias pesquisas adicionais para a sua elaboração. Ademais, não foram formuladas propostas sobre temas já tratados pelo TCU em outros trabalhos, evitando-se assim o proferimento de decisões repetidas.

Dado o amplo escopo do relatório de acompanhamento e visando uma melhor organização textual, esta minuta está dividida em seções, cada qual discorrendo sobre um determinado assunto objeto de encaminhamento. As remissões feitas ao longo do texto (por exemplo, “item 21”) se referem aos itens do relatório de acompanhamento (TC 034.984/2017-8, peça 6).

II ANÁLISE

II.1 Pesquisas estatísticas sobre a população com deficiência

O art. 4º, parágrafo único, da Lei 13.005/2014 estabelece que o poder público deve ampliar o escopo das pesquisas estatísticas de forma a incluir informação detalhada sobre o perfil da população de quatro a dezessete anos de idade com deficiência (item 21).

Todavia, a análise dos formulários empregados na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) revelou que, entre 2014 e 2017, não foram promovidas alterações quanto à coleta de informações sobre o público com deficiência (item 25).

Deve-se destacar que a Pnad, realizada anualmente, é utilizada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) para acompanhar a evolução de várias das metas do Plano Nacional de Educação (PNE), sobretudo aquelas referentes a acesso escolar.

Por outro lado, o acesso à educação básica da população de quatro a dezessete anos de idade com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, apregoado na Meta 4 do PNE, é aferido com base no Censo Demográfico, realizado a cada dez anos, uma vez que, repise-se, os dados necessários a essa aferição não são coletados pela Pnad, nem por outra pesquisa estatística de periodicidade anual (itens 139 e 140).

Dessa forma, atualmente, o indicador que mede o acesso da população com deficiência à educação básica não possui série histórica anual, restando prejudicado o acompanhamento da Meta 4 (item 140).

Pelo exposto, propõe-se **recomendar** ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) que colete, na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios ou em outra pesquisa estatística que julgar conveniente, os dados necessários à aferição anual do acesso à educação básica da população de quatro a dezessete anos de idade com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, de modo a possibilitar o acompanhamento da Meta 4 do Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei 13.005/2014.

II.2 Indicador de acesso ao atendimento educacional especializado

Ainda no tocante à Meta 4 do PNE, sua redação estipula a universalização do acesso não somente à educação básica, como também ao atendimento educacional especializado (AEE) (item



134). O AEE consiste na oferta de serviços educacionais desenvolvidos especialmente para alunos com deficiência, visando garantir condições de aprendizagem para o público em questão (item 137).

Apesar de a Meta 4 estabelecer a universalização do AEE, os indicadores utilizados pelo Inep no relatório de monitoramento das metas do PNE de que trata o art. 5º, § 2º, da Lei 13.005/2014 não mensuram essa dimensão qualitativa da oferta educacional (itens 139 e 143). Contudo, o Censo Escolar da Educação Básica, empreendido anualmente pelo Inep, coleta informações que possibilitam tal aferição, conforme se depreende do Gráfico 4.2 do relatório de acompanhamento (item 143).

Portanto, sugere-se **recomendar** ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira que, nos próximos relatórios de monitoramento das metas do PNE de que trata o art. 5º, § 2º, da Lei 13.005/2014, adote o indicador “percentual de alunos de quatro a dezessete anos de idade com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação que recebem atendimento educacional especializado”, ou indicador equivalente, calculado com base nos dados do Censo Escolar da Educação Básica, de modo a acompanhar a evolução do acesso ao AEE.

II.3 Instância de negociação e cooperação federativa

O ensino no Brasil se ampara em complexo arranjo federativo, demandando articulação e cooperação entre os entes governamentais (item 1). Da mesma forma, o PNE também exige atuação colaborativa da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 7º, caput, da Lei 13.005/2014), estipulando, para isso, a criação de diversos espaços de deliberação, pactuação e atuação conjuntas.

Entre esses espaços se encontra a instância permanente de negociação e cooperação federativa, prevista no art. 7º, § 5º, da Lei 13.005/2014. A instância foi criada formalmente por meio da Portaria – MEC 619/2015, alterada pela Portaria – MEC 1.547/2016. Todavia, transcorridos mais de três anos da aprovação do PNE, a instância não havia se reunido uma única vez sequer. Em outras palavras, ela não havia de fato começado a operar (item 41; vide também item 73 do relatório de auditoria do TC 025.153/2016-1, julgado pelo Acórdão 2775/2017-TCU-Plenário).

Uma vez que muitos dos compromissos do Plano Nacional de Educação carecem de responsável claramente definido – o qual deve ser determinado em negociação – ou precisam ser efetivados em regime de colaboração, o não funcionamento da instância de negociação e cooperação acarreta um quadro de letargia entre os entes, prejudicando a plena execução do PNE (item 485).

Assim sendo, propõe-se:

a) **determinar** ao Ministério da Educação que informe ao TCU, no prazo de trinta (30) dias, as datas das próximas reuniões da instância permanente de negociação e cooperação federativa de que trata o art. 7º, § 5º, da Lei 13.005/2014, a serem realizadas em 2018, bem como as pautas definidas para essas reuniões; e

b) **determinar** ao Ministério da Educação que encaminhe ao TCU as atas das reuniões da instância permanente de negociação e cooperação federativa de que trata o art. 7º, § 5º, da Lei 13.005/2014, que vierem a ser realizadas, tanto em 2018 como em anos vindouros, até trinta (30) dias após a realização de cada reunião.

II.4 Sistema Nacional de Educação e Lei de Responsabilidade Educacional

Além da instância de negociação e cooperação federativa, o PNE prevê a adoção de outros mecanismos de governança, alguns dos quais a serem instituídos por meio de lei. Entre estes se destacam o Sistema Nacional de Educação (SNE) e a Lei de Responsabilidade Educacional (LRE), previstos, respectivamente, no art. 13 e na estratégia 20.11 da Lei 13.005/2014.



O SNE visa articular os vários sistemas de ensino existentes no país, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação (item 67). Trata-se de mecanismo indispensável para a definição de responsáveis pelos compromissos elencados na Lei do PNE e para a pactuação de formas de atuação conjunta entre os entes federados (item 485).

Apesar de sua importância, e embora sua instituição devesse ter ocorrido em 2016 (item 68), o projeto de lei que trata do assunto (PLC 413/2014) ainda se encontra em discussão na Comissão de Educação da Câmara dos Deputados (item 70).

Situação semelhante ocorre com o projeto legislativo que visa aprovar a Lei de Responsabilidade Educacional (PL 7420/2006). A LRE busca induzir os gestores públicos a assegurar padrões de qualidade na educação básica, definidos por meio de metas e aferidos por institutos oficiais de avaliação educacional, e deveria ter sido aprovada em 2015 (item 451). Contudo, e apesar de projeto de lei sobre o tema tramitar na Câmara dos Deputados desde 2006, a LRE ainda não foi aprovada.

Ante esses fatos, propõe-se **comunicar** à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal que os projetos de lei listados abaixo, os quais se encontram em tramitação no Congresso Nacional, possuem significativa relevância para a consecução do Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei 13.005/2014, e, por conseguinte, para a melhoria da qualidade da educação brasileira, motivo pelo qual é desejável a priorização do debate e da aprovação dos institutos objetos desses projetos de lei, a saber, o Sistema Nacional de Educação e a Lei de Responsabilidade Educacional.

Projeto de lei	Ementa	Estágio do trâmite
PLC 413/2014	Visa responder especificamente às disposições do artigo 23 da Constituição Federal, acelerada, agora, pela recente sanção da Lei 13.005/2014, que estabelece o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.	Em discussão na Comissão de Educação da Câmara dos Deputados
PL 7420/2006	Dispõe sobre a qualidade da educação básica e a responsabilidade dos gestores públicos na sua promoção.	Pendente de aprovação pelo Plenário da Câmara dos Deputados
II.5	Compatibilidade da Lei de Diretrizes Orçamentárias ao PNE	

Segundo o art. 10º da Lei 13.005/2014, o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais da União e dos demais entes serão formulados de maneira a assegurar dotações compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do PNE e dos respectivos planos subnacionais de educação, a fim de viabilizar sua plena execução (item 53).

Entretanto, em relação às diretrizes orçamentárias do governo federal, o que se observa nos últimos anos é exatamente o contrário: o Poder Executivo vetou, tanto no projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para o exercício de 2017 como no projeto de LDO para 2018 (Leis 13.408/2016 e 13.473/2017, respectivamente), dispositivos que incluam o alcance das metas do PNE entre as prioridades da administração pública federal e que dispunham que a alocação de recursos na área educacional teria como objetivo o cumprimento de tais metas (item 57).

As razões alegadas para os vetos (a ampliação do rol de prioridades dispersaria os esforços do governo; a medida restringiria a discricionariedade alocativa do Poder Executivo na implementação das políticas públicas) se mostram insuficientes para afastar das diretrizes orçamentárias a priorização dos compromissos do PNE, os quais, frise-se, foram amplamente debatidos pela sociedade, no âmbito



do Congresso Nacional, e firmados em lei. Nesse contexto, importa ressaltar que o PNE constitui plano de Estado, e não de governo.

Portanto, sugere-se dar ciência ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e à Casa Civil da Presidência da República que a ausência de compatibilização entre as leis de diretrizes orçamentárias e o Plano Nacional de Educação, demonstrada em vetos de dispositivos que buscam priorizar a efetivação do referido Plano, afronta o art. 10º da Lei 13.005/2014 e gera risco ao cumprimento das diretrizes, metas e estratégias do PNE.

II.6 Transferência de renda para jovens e adultos que frequentam cursos de alfabetização

A taxa de analfabetismo no Brasil vem caindo nas últimas décadas, mas esse avanço se deve principalmente à ampliação do atendimento escolar de crianças e adolescentes. A escolarização de jovens e adultos que não tiveram oportunidade de acesso na idade adequada ou que abandonaram os estudos ainda apresenta resultados tímidos (item 235 e Gráfico 9.3).

Tal fato se explica, em parte, pelas peculiaridades do público da educação de jovens e adultos (EJA), marcado pela exclusão social (item 236). Por essa razão, são necessárias políticas de fomento à demanda e à frequência escolar, como, por exemplo, a concessão de auxílio financeiro para aqueles que cursam programas de alfabetização (item 486, alínea “g”).

O PNE prevê ação nesse sentido, a saber, a estratégia 9.4, que preceitua a criação de benefício adicional no programa nacional de transferência de renda para jovens e adultos que frequentarem cursos de alfabetização. Pela leitura do dispositivo, depreende-se que a União é responsável direta pela implementação da estratégia, por meio do Programa Bolsa Família (PBF). No entanto, o aludido benefício adicional ainda não foi criado.

Enfim, cumpre destacar que, embora o público da EJA alcance pessoas a partir de quinze anos de idade e o PBF disponha de benefícios financeiros para adolescentes entre quinze e dezessete anos que frequentem a escola (art. 2º, II e III, da Lei 10.836/2004), tais benefícios não atendem integralmente o disposto na estratégia 9.4 do PNE (item 249).

Por esses motivos, propõe-se determinar ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, ao Ministério do Desenvolvimento Social e ao Ministério da Educação que, em conjunto, no prazo de noventa (90) dias, encaminhem a este Tribunal estudo de viabilidade acerca da criação do benefício adicional de que trata a estratégia 9.4 do Plano Nacional de Educação, e ainda, relatório contendo informações sobre as ações adotadas e a adotar para estimular a demanda e a frequência escolar do público da educação de jovens e adultos; e

II.7 Risco generalizado de não cumprimento das metas do PNE

O relatório de acompanhamento evidencia a situação de cada uma das vinte metas do PNE, projetando, sempre que possível, a evolução dos indicadores das metas, com base em seus históricos recentes (item 9).

Conquanto as projeções não se prestem a manifestações taxativas quanto à viabilidade do cumprimento das metas (item 17), elas apontam para um cenário preocupante: somente duas metas têm grande probabilidade de serem alcançadas tempestivamente (item 483). Por sua vez, pelo menos nove metas correm sério risco de não serem cumpridas (item 484).

Passados quatro anos da aprovação do PNE, faz-se necessária a avaliação dos resultados alcançados e o planejamento de medidas corretivas, se não para garantir o cumprimento integral do Plano, para assegurar que a Administração utilize da melhor forma possível os recursos operacionais e financeiros disponíveis para a implementação dos compromissos da Lei 13.005/2014.



Nesse contexto, propõe-se determinar ao Ministério da Educação que encaminhe ao TCU, no prazo de noventa (90) dias, relatório contendo avaliação acerca da possibilidade de cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação, indicando as correções necessárias para o seu alcance e a execução física e financeira das ações orçamentárias e dos programas e políticas relacionados.

II.8 Do tratamento das recomendações e das informações a serem prestadas pelas unidades jurisdicionadas

De todos os encaminhamentos propostos nesta minuta, dois consistem em recomendações (itens 9 e 12). Sugere-se que elas sejam englobadas por uma determinação para que as unidades destinatárias (IBGE e Inep, respectivamente) informem se consideram as recomendações convenientes e oportunas, indicando, em caso afirmativo, prazo e responsável por sua implementação, e, em caso negativo, justificativa para a sua não implementação.

Por fim, tendo em vista que o TCU instituiu processo específico para acompanhar o PNE 2014-2024 (itens 6 e 7 do relatório de acompanhamento), reputa-se oportuno determinar à Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação) que analise, nos próximos relatórios de acompanhamento do Plano Nacional de Educação, ou em outro processo que se mostrar mais adequado, as informações eventualmente prestadas pelas unidades jurisdicionadas em razão dos encaminhamentos do Acórdão que vier a ser proferido.

III CONCLUSÃO

Esta minuta propõe encaminhamentos para o relatório de acompanhamento do Plano Nacional de Educação 2014-2024 (TC 034.984/2017-8, peça 6). Os encaminhamentos se fundamentam no conteúdo do referido relatório e, por isso, referem-se a temas variados; todos, porém, são relevantes para a consecução e o monitoramento do PNE. Espera-se, com isso, subsidiar o voto do Ministro Relator.

IV PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

À luz das análises empreendidas, submete-se esta minuta à consideração superior, propondo, com base no art. 43, I, da Lei 8.443/1992 e no art. 250, II e III, do Regimento Interno do TCU:

a) determinar ao Ministério da Educação que:

a.1) no prazo de noventa (90) dias, encaminhe ao TCU relatório contendo avaliação acerca da possibilidade de cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação, indicando as correções necessárias para o seu alcance e a execução física e financeira das ações orçamentárias e dos programas e políticas relacionados;

a.2) no prazo de trinta (30) dias, informe ao TCU as datas das próximas reuniões da instância permanente de negociação e cooperação federativa de que trata o art. 7º, § 5º, da Lei 13.005/2014, a serem realizadas em 2018, bem como as pautas definidas para essas reuniões;

a.3) encaminhe ao TCU as atas das reuniões da instância permanente de negociação e cooperação federativa de que trata o art. 7º, § 5º, da Lei 13.005/2014, que vierem a ser realizadas, tanto em 2018 como em anos vindouros, até trinta (30) dias após a realização de cada reunião;

b) determinar ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, ao Ministério do Desenvolvimento Social e ao Ministério da Educação que, em conjunto, no prazo de noventa (90) dias, encaminhem a este Tribunal estudo de viabilidade acerca da criação do benefício adicional de que trata a estratégia 9.4 do Plano Nacional de Educação, e ainda, relatório contendo informações sobre as ações



adotadas e a adotar para estimular a demanda e a frequência escolar do público da educação de jovens e adultos;

c) determinar ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira que informem ao TCU, no prazo de noventa (90) dias, se consideram as recomendações abaixo convenientes e oportunas, indicando, em caso afirmativo, prazo e responsável por sua implementação, e, em caso negativo, justificativa para a sua não implementação:

c.1) ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, que colete, na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios ou em outra pesquisa estatística que julgar conveniente, os dados necessários à aferição anual do acesso à educação básica da população de quatro a dezessete anos de idade com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, de modo a possibilitar o acompanhamento da Meta 4 do Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei 13.005/2014;

c.2) ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, que nos próximos relatórios de monitoramento das metas do PNE de que trata o art. 5º, § 2º, da Lei 13.005/2014, adote o indicador “percentual de alunos de quatro a dezessete anos de idade com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação que recebem atendimento educacional especializado”, ou indicador equivalente, calculado com base nos dados do Censo Escolar da Educação Básica, de modo a acompanhar a evolução do acesso ao AEE;

d) determinar à Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto que analise, nos próximos relatórios de acompanhamento do Plano Nacional de Educação, ou em outro processo que se mostrar mais adequado, as informações prestadas pelas unidades jurisdicionadas em razão dos encaminhamentos do Acórdão que vier a ser proferido;

e) dar ciência ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e à Casa Civil da Presidência da República que a ausência de compatibilização entre as leis de diretrizes orçamentárias e o Plano Nacional de Educação, demonstrada em vetos de dispositivos que buscam priorizar a efetivação do referido Plano, afronta o art. 10º da Lei 13.005/2014 e gera risco ao cumprimento das diretrizes, metas e estratégias do PNE; e

f) comunicar à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal que os projetos de lei listados abaixo, os quais se encontram em tramitação no Congresso Nacional, possuem significativa relevância para a consecução do Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei 13.005/2014, e, por conseguinte, para a melhoria da qualidade da educação brasileira, motivo pelo qual é desejável a priorização do debate e da aprovação dos institutos objetos desses projetos de lei, a saber, o Sistema Nacional de Educação e a Lei de Responsabilidade Educacional.

Projeto de lei	Ementa	Estágio do trâmite
PLC 413/2014	Visa responder especificamente às disposições do artigo 23 da Constituição Federal, acelerada, agora, pela recente sanção da Lei 13.005/2014, que estabelece o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.	Em discussão na Comissão de Educação da Câmara dos Deputados
PL 7420/2006	Dispõe sobre a qualidade da educação básica e a responsabilidade dos gestores públicos na sua promoção.	Pendente de aprovação pelo Plenário da Câmara dos Deputados



g) encaminhar aos seguintes órgãos e entidades cópia do relatório de acompanhamento (TC 034.984/2017-8, peça 6), desta minuta, bem como do Voto e do Acórdão que vierem a ser prolatados: Comissão de Educação da Câmara dos Deputados; Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal; Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Educação; Conselho Nacional de Educação; Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira; Ministério do Desenvolvimento Social; Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União; Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon); Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes); Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Conif); Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed); e União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime).”

É o relatório.



VOTO

Trata-se do terceiro relatório de acompanhamento do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, instituído pela Lei 13.005/2014, em observância ao artigo 214, da Constituição Federal de 1988, *in verbis*:

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

I - erradicação do analfabetismo;

II - universalização do atendimento escolar;

III - melhoria da qualidade do ensino;

IV - formação para o trabalho;

V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.

VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (original sem grifos).

Por ocasião do julgamento do Relatório Sistemático da Função Educação referente ao exercício de 2014 (FiscEducação), esta Corte decidiu, por meio do Acórdão 528/2015 – Plenário:

9.5. determinar à Segecex que institua processo de trabalho específico e contínuo para o acompanhamento do Plano Nacional de Educação, de modo a que este Tribunal possa comunicar à sociedade e ao Congresso Nacional, ano a ano, nas edições do FiscEducação, a evolução do desenvolvimento do Plano, o cumprimento das obrigações nele estabelecidas para as diversas instâncias operativas, os resultados já alcançados e a alcançar.

O Tribunal aprovou a metodologia para o acompanhamento do plano, por meio dos Acórdãos 795/2016 e 2.921/2016, ambos do Plenário, a qual preza pela identificação de eventos de risco que possam impactar negativamente a consecução do PNE.

Identificados os riscos, são planejadas as principais ações de controle na área de educação, de forma seletiva, dada a impossibilidade de acompanhamento de todas as 254 estratégias estabelecidas no PNE, sem prejuízo de apresentar uma visão geral do cumprimento das metas pelos diversos entes governamentais.

Os dois primeiros relatórios trataram do detalhamento e aperfeiçoamento da própria metodologia de acompanhamento. Nesta terceira edição, a Secex/Educação retrata a situação de cada uma das vinte metas constantes do PNE 2014-2024 (Lei 13.005/2014) e de outras medidas específicas previstas no corpo da lei, como, por exemplo, mecanismos de negociação federativa e de monitoramento das metas.

Quanto ao aspecto metodológico, o relatório de acompanhamento traz projeções para os indicadores de determinadas metas, feitas por meio de regressão linear, utilizando como referência os índices medidos nos anos anteriores ao da projeção, desde 2004. Assim, sinalizam-se riscos potenciais ao alcance das metas previstas no PNE 2014-2024.

Consoante o relatório de acompanhamento (peça 6), das vinte metas do PNE, catorze não devem ser cumpridas até 2024, serão cumpridas intempestivamente (no caso de metas cujo prazo final é anterior a 2024) ou serão cumpridas apenas parcialmente.



Esse acompanhamento é desafiador, tanto em razão de seu amplíssimo objeto (20 metas compostas por diversas estratégias) como por envolver ações que dependem de outros Poderes e de outras esferas da federação.

Nesse contexto, o artigo 7º, §5º, da Lei 13.005/2014, determinou a **criação de uma instância permanente de negociação e cooperação** entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios:

Art. 7º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano.

[...]

§ 5º Será criada uma instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Como salientado no relatório, embora essa instância tenha sido criada pela Portaria – MEC 619/2015, alterada pela Portaria – MEC 1.547/2016, a unidade técnica não conseguiu identificar elementos que apontem para a realização de suas reuniões.

O artigo 11, *caput*, §1º, incisos I e II, da Lei do PNE, prevê a **implantação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SINAEB)**.

Esse sistema foi instituído pela Portaria – MEC 369/2016, posteriormente revogada pela Portaria – MEC 981/2016, em razão de a base nacional comum curricular, que servirá de referência para as avaliações, ainda estar pendente de aprovação pelo Conselho Nacional de Educação.

A análise da responsabilidade pela não implementação do SINAEB é objeto do TC 023.721/2016-2, em atendimento ao Acórdão 1.897/2017 – Plenário.

O PNE 2014-2014 também determinou a instituição, por lei específica, do **Sistema Nacional de Educação (SNE)**, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração:

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

O SNE ainda não foi implantado. Segundo a unidade técnica, tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei Complementar 413/2014, que visa a instituir o SNE e regulamentar o artigo 23, parágrafo único, da Constituição Federal, estabelecendo normas de cooperação entre os entes federados.

A implantação desse sistema, assim como da instância permanente de negociação e cooperação, é fundamental para o alcance das metas que dependem da colaboração entre os diversos entes federados.

Inicialmente, a unidade instrutiva propôs dar ciência do relatório contendo esse preocupante diagnóstico em relação ao cumprimento das metas a diversos órgãos e entidades envolvidos (peça 6).

Embora não ignore que já foram realizadas algumas fiscalizações envolvendo estratégias do PNE, como descrito no relatório, considero que, a partir de agora, é fundamental concentrar forças em ações de controle que possam efetivamente contribuir para o alcance das metas. Esta Corte, diante das relevantíssimas atribuições que lhe foram conferidas pela Constituição Federal, não deve se contentar em colher dados e informá-los aos diversos órgãos envolvidos.



Diagnóstico semelhante ao produzido pela Secex Educação, aliás, já é feito por instituições da sociedade civil organizada, a exemplo do observatório do PNE (www.observatoriodopne.org.br), e por órgãos incumbidos legalmente desse mister, como o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep/MEC (artigo 5º, da Lei 13.005/2014 – Lei do PNE), o que permite que os esforços se concentrem na realização de ações de controle efetivas, que gerem benefícios para a sociedade.

Para a realização dessas ações o Tribunal não deve poupar esforços. Diversas são as áreas relevantes que esta Corte está incumbida de fiscalizar, com seus meios escassos. Não se discute, contudo, que uma educação de qualidade é condição *sine qua non* para o desenvolvimento de um país e, por isso, a fiscalização dessa área deve ser prioridade máxima na alocação de recursos no TCU, até mesmo, se for o caso, com a constituição de forças-tarefa e núcleos de auditores encarregados exclusivamente de auditar programas e estratégias relacionadas ao PNE.

Esses esforços certamente contribuirão para uma melhoria futura da qualidade do gasto público e do controle social, com evidentes benefícios para a sociedade. Caberá à Segecex definir a melhor forma de priorizar essas ações.

Após reunião realizada com minha assessoria, na qual foi retratada essa preocupação, a Secex/Educação, de forma louvável, elaborou instrução complementar (peça 10), na qual propõe algumas determinações e recomendações, as quais podem, a meu ver, como medidas iniciais, tirar os órgãos destinatários de uma aparente inércia quanto ao cumprimento do PNE.

Nesse sentido, é pertinente a recomendação ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística para que colete, na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios ou em outra pesquisa que entender conveniente, dados necessários para a aferição anual do acesso à educação básica da população de quatro a dezessete anos de idade com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, para que seja possível o acompanhamento da **Meta 4, do PNE**, que preconiza:

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

Ainda com relação à meta 4, também acolho a proposta de recomendar ao Inep que, nos próximos relatórios de monitoramento das metas do PNE, adote indicador que permita o acompanhamento da evolução do acesso ao atendimento educacional especializado, como o “percentual de alunos de quatro a dezessete anos de idade com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação que recebem atendimento educacional especializado”.

Quanto à criação da instância permanente de negociação e cooperação, prevista no artigo 7º, §5º, da Lei 13.005/2014, a unidade técnica propõe determinar ao Ministério da Educação que informe as datas das próximas reuniões dessa instância que devem ocorrer em 2018, suas respectivas pautas, e que encaminhe as atas das reuniões que vierem a ser realizadas, medida que também acolho.

Como a criação do Sistema Nacional de Educação depende de lei específica, havendo projeto de lei em tramitação na Câmara dos Deputados (PLC 413/2014), a Secex/Educação propõe comunicar à Casa Legislativa a relevância desse projeto para a consecução das metas do PNE e, por conseguinte, para a melhoria da qualidade da educação.



Proposta similar foi feita em relação à Lei de Responsabilidade Educacional, prevista na estratégia 20.11, do PNE, *in verbis*:

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

O Projeto de Lei 7.420/2006, que trata dessa matéria, também está pendente de aprovação na Câmara dos Deputados.

A unidade técnica observou que foram vetados, nos projetos de lei de diretrizes orçamentárias para 2017 e 2018 (leis 13.408/2016 e 13.473/2017, respectivamente) dispositivos que incluam o alcance das metas do PNE entre as prioridades da Administração Pública Federal e que a alocação de recursos na área educacional teria como objetivo cumprimento dessas metas.

Não desconhecendo que a possibilidade de veto a dispositivos de projetos de lei insere-se nas competências privativas do Presidente da República (art. 84, V, da CRFB/1988), as razões do veto, tanto no caso de inconstitucionalidade ou de contrariedade ao interesse público (art. 66, §1º, da CRFB/1988), podem se fundamentar em manifestações técnicas de órgãos subordinados à Presidência.

Assim, a mensagem de veto relativa à Lei 13.408 consignou: “*Ouvidos, os Ministérios do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e da Fazenda manifestaram-se pelo veto aos seguintes dispositivos [..]*”

Nesse contexto, é pertinente a proposta da Secex/Educação de dar ciência ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e à Casa Civil da Presidência da República de que a ausência de compatibilização entre as leis de diretrizes orçamentárias e o Plano Nacional de Educação, demonstrada em vetos de dispositivos que buscam priorizar a efetivação do referido Plano, afronta o artigo 10, da Lei 13.005/2014, e gera risco ao cumprimento das diretrizes, metas e estratégias do PNE.

Outrossim, acolho a proposta de expedir determinação aos Ministérios do Planejamento, da Educação e do Desenvolvimento Social para que, em conjunto, elaborem estudo de viabilidade acerca da criação do benefício adicional previsto na estratégia 9.4, do PNE, *in verbis*:

Criar benefício adicional no programa nacional de transferência de renda para jovens e adultos que frequentarem cursos de alfabetização

Como exposto pela unidade técnica, embora a taxa de analfabetismo no Brasil venha caindo nas últimas décadas, a escolarização de jovens e adultos apresenta resultados tímidos. A concessão de auxílio financeiro aos que cursam programas de alfabetização poderia aumentar a frequência escolar desse público.

Por fim, diante do quadro traçado no relatório à peça 6, de risco de descumprimento de diversas das 20 metas previstas no Plano Nacional de Educação 2014-2024, a Secex/Educação propõe determinar ao Ministério da Educação que encaminhe relatório contendo avaliação quanto à possibilidade de cumprimento das metas, indicando as correções necessárias para o seu alcance e a execução física e financeira das ações orçamentárias e dos programas e políticas relacionadas, medida que também acolho.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à apreciação do colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 10 de outubro de 2018.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator



TC 034.984/2017-8

Tipo: Acompanhamento

I INTRODUÇÃO

1. Trata-se de minuta contendo propostas de encaminhamento para o relatório de acompanhamento do Plano Nacional de Educação 2014-2024 (TC 034.984/2017-8, peça 6), de modo a subsidiar o voto do Ministro Relator.
2. Os encaminhamentos sugeridos estão plenamente respaldados nas informações contidas no relatório, não tendo sido necessárias pesquisas adicionais para a sua elaboração. Ademais, não foram formuladas propostas sobre temas já tratados pelo TCU em outros trabalhos, evitando-se assim o proferimento de decisões repetidas.
3. Dado o amplo escopo do relatório de acompanhamento e visando uma melhor organização textual, esta minuta está dividida em seções, cada qual discorrendo sobre um determinado assunto objeto de encaminhamento. As remissões feitas ao longo do texto (por exemplo, “item 21”) se referem aos itens do relatório de acompanhamento (TC 034.984/2017-8, peça 6).

II ANÁLISE

II.1 Pesquisas estatísticas sobre a população com deficiência

4. O art. 4º, parágrafo único, da Lei 13.005/2014 estabelece que o poder público deve ampliar o escopo das pesquisas estatísticas de forma a incluir informação detalhada sobre o perfil da população de quatro a dezessete anos de idade com deficiência (item 21).
5. Todavia, a análise dos formulários empregados na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) revelou que, entre 2014 e 2017, não foram promovidas alterações quanto à coleta de informações sobre o público com deficiência (item 25).
6. Deve-se destacar que a Pnad, realizada anualmente, é utilizada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) para acompanhar a evolução de várias das metas do Plano Nacional de Educação (PNE), sobretudo aquelas referentes a acesso escolar.
7. Por outro lado, o acesso à educação básica da população de quatro a dezessete anos de idade com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, apreçoado na Meta 4 do PNE, é aferido com base no Censo Demográfico, realizado a cada dez anos, uma vez que, repise-se, os dados necessários a essa aferição não são coletados pela Pnad, nem por outra pesquisa estatística de periodicidade anual (itens 139 e 140).
8. Dessa forma, atualmente, o indicador que mede o acesso da população com deficiência à educação básica não possui série histórica anual, restando prejudicado o acompanhamento da Meta 4 (item 140).
9. Pelo exposto, propõe-se **recomendar** ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) que colete, na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios ou em outra pesquisa estatística que julgar conveniente, os dados necessários à aferição anual do acesso à educação básica da população de quatro a dezessete anos de idade com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, de modo a possibilitar o acompanhamento da Meta 4 do Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei 13.005/2014.

II.2 Indicador de acesso ao atendimento educacional especializado

10. Ainda no tocante à Meta 4 do PNE, sua redação estipula a universalização do acesso não somente à educação básica, como também ao atendimento educacional especializado (AEE) (item



134). O AEE consiste na oferta de serviços educacionais desenvolvidos especialmente para alunos com deficiência, visando garantir condições de aprendizagem para o público em questão (item 137).

11. Apesar de a Meta 4 estabelecer a universalização do AEE, os indicadores utilizados pelo Inep no relatório de monitoramento das metas do PNE de que trata o art. 5º, § 2º, da Lei 13.005/2014 não mensuram essa dimensão qualitativa da oferta educacional (itens 139 e 143). Contudo, o Censo Escolar da Educação Básica, empreendido anualmente pelo Inep, coleta informações que possibilitam tal aferição, conforme se depreende do Gráfico 4.2 do relatório de acompanhamento (item 143).

12. Portanto, sugere-se **recomendar** ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira que, nos próximos relatórios de monitoramento das metas do PNE de que trata o art. 5º, § 2º, da Lei 13.005/2014, adote o indicador “percentual de alunos de quatro a dezessete anos de idade com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação que recebem atendimento educacional especializado”, ou indicador equivalente, calculado com base nos dados do Censo Escolar da Educação Básica, de modo a acompanhar a evolução do acesso ao AEE.

II.3 Instância de negociação e cooperação federativa

13. O ensino no Brasil se ampara em complexo arranjo federativo, demandando articulação e cooperação entre os entes governamentais (item 1). Da mesma forma, o PNE também exige atuação colaborativa da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 7º, caput, da Lei 13.005/2014), estipulando, para isso, a criação de diversos espaços de deliberação, pactuação e atuação conjuntas.

14. Entre esses espaços se encontra a instância permanente de negociação e cooperação federativa, prevista no art. 7º, § 5º, da Lei 13.005/2014. A instância foi criada formalmente por meio da Portaria – MEC 619/2015, alterada pela Portaria – MEC 1.547/2016. Todavia, transcorridos mais de três anos da aprovação do PNE, a instância não havia se reunido uma única vez sequer. Em outras palavras, ela não havia de fato começado a operar (item 41; vide também item 73 do relatório de auditoria do TC 025.153/2016-1, julgado pelo Acórdão 2775/2017-TCU-Plenário).

15. Uma vez que muitos dos compromissos do Plano Nacional de Educação carecem de responsável claramente definido – o qual deve ser determinado em negociação – ou precisam ser efetivados em regime de colaboração, o não funcionamento da instância de negociação e cooperação acarreta um quadro de letargia entre os entes, prejudicando a plena execução do PNE (item 485).

16. Assim sendo, propõe-se:

a) **determinar** ao Ministério da Educação que informe ao TCU, no prazo de trinta (30) dias, as datas das próximas reuniões da instância permanente de negociação e cooperação federativa de que trata o art. 7º, § 5º, da Lei 13.005/2014, a serem realizadas em 2018, bem como as pautas definidas para essas reuniões; e

b) **determinar** ao Ministério da Educação que encaminhe ao TCU as atas das reuniões da instância permanente de negociação e cooperação federativa de que trata o art. 7º, § 5º, da Lei 13.005/2014, que vierem a ser realizadas, tanto em 2018 como em anos vindouros, até trinta (30) dias após a realização de cada reunião.

II.4 Sistema Nacional de Educação e Lei de Responsabilidade Educacional

17. Além da instância de negociação e cooperação federativa, o PNE prevê a adoção de outros mecanismos de governança, alguns dos quais a serem instituídos por meio de lei. Entre estes se destacam o Sistema Nacional de Educação (SNE) e a Lei de Responsabilidade Educacional (LRE), previstos, respectivamente, no art. 13 e na estratégia 20.11 da Lei 13.005/2014.

18. O SNE visa articular os vários sistemas de ensino existentes no país, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação (item 67). Trata-se de mecanismo indispensável para a definição de responsáveis pelos compromissos



elencados na Lei do PNE e para a pactuação de formas de atuação conjunta entre os entes federados (item 485).

19. Apesar de sua importância, e embora sua instituição devesse ter ocorrido em 2016 (item 68), o projeto de lei que trata do assunto (PLC 413/2014) ainda se encontra em discussão na Comissão de Educação da Câmara dos Deputados (item 70).

20. Situação semelhante ocorre com o projeto legislativo que visa aprovar a Lei de Responsabilidade Educacional (PL 7420/2006). A LRE busca induzir os gestores públicos a assegurar padrões de qualidade na educação básica, definidos por meio de metas e aferidos por institutos oficiais de avaliação educacional, e deveria ter sido aprovada em 2015 (item 451). Contudo, e apesar de projeto de lei sobre o tema tramitar na Câmara dos Deputados desde 2006, a LRE ainda não foi aprovada.

21. Ante esses fatos, propõe-se **comunicar** à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal que os projetos de lei listados abaixo, os quais se encontram em tramitação no Congresso Nacional, possuem significativa relevância para a consecução do Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei 13.005/2014, e, por conseguinte, para a melhoria da qualidade da educação brasileira, motivo pelo qual é desejável a priorização do debate e da aprovação dos institutos objetos desses projetos de lei, a saber, o Sistema Nacional de Educação e a Lei de Responsabilidade Educacional.

Projeto de lei	Ementa	Estágio do trâmite
PLC 413/2014	Visa responder especificamente às disposições do artigo 23 da Constituição Federal, acelerada, agora, pela recente sanção da Lei 13.005/2014, que estabelece o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.	Em discussão na Comissão de Educação da Câmara dos Deputados
PL 7420/2006	Dispõe sobre a qualidade da educação básica e a responsabilidade dos gestores públicos na sua promoção.	Pendente de aprovação pelo Plenário da Câmara dos Deputados

II.5 Compatibilidade da Lei de Diretrizes Orçamentárias ao PNE

22. Segundo o art. 10º da Lei 13.005/2014, o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais da União e dos demais entes serão formulados de maneira a assegurar dotações compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do PNE e dos respectivos planos subnacionais de educação, a fim de viabilizar sua plena execução (item 53).

23. Entretanto, em relação às diretrizes orçamentárias do governo federal, o que se observa nos últimos anos é exatamente o contrário: o Poder Executivo vetou, tanto no projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para o exercício de 2017 como no projeto de LDO para 2018 (Leis 13.408/2016 e 13.473/2017, respectivamente), dispositivos que incluíam o alcance das metas do PNE entre as prioridades da administração pública federal e que dispunham que a alocação de recursos na área educacional teria como objetivo o cumprimento de tais metas (item 57).

24. As razões alegadas para os vetos (a ampliação do rol de prioridades dispersaria os esforços do governo; a medida restringiria a discricionariedade alocativa do Poder Executivo na implementação das políticas públicas) se mostram insuficientes para afastar das diretrizes orçamentárias a priorização dos compromissos do PNE, os quais, frise-se, foram amplamente debatidos pela sociedade, no âmbito do Congresso Nacional, e firmados em lei. Nesse contexto, importa ressaltar que o PNE constitui plano de Estado, e não de governo.

25. Portanto, sugere-se **dar ciência** ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e à Casa Civil da Presidência da República que a ausência de compatibilização entre as leis de diretrizes orçamentárias e o Plano Nacional de Educação, demonstrada em vetos de dispositivos que buscam priorizar a efetivação do referido Plano, afronta o art. 10º da Lei 13.005/2014 e gera risco ao cumprimento das diretrizes, metas e estratégias do PNE.



II.6 Transferência de renda para jovens e adultos que frequentam cursos de alfabetização

26. A taxa de analfabetismo no Brasil vem caindo nas últimas décadas, mas esse avanço se deve principalmente à ampliação do atendimento escolar de crianças e adolescentes. A escolarização de jovens e adultos que não tiveram oportunidade de acesso na idade adequada ou que abandonaram os estudos ainda apresenta resultados tímidos (item 235 e Gráfico 9.3).

27. Tal fato se explica, em parte, pelas peculiaridades do público da educação de jovens e adultos (EJA), marcado pela exclusão social (item 236). Por essa razão, são necessárias políticas de fomento à demanda e à frequência escolar, como, por exemplo, a concessão de auxílio financeiro para aqueles que cursam programas de alfabetização (item 486, alínea “g”).

28. O PNE prevê ação nesse sentido, a saber, a estratégia 9.4, que preceitua a criação de benefício adicional no programa nacional de transferência de renda para jovens e adultos que frequentarem cursos de alfabetização. Pela leitura do dispositivo, depreende-se que a União é responsável direta pela implementação da estratégia, por meio do Programa Bolsa Família (PBF). No entanto, o aludido benefício adicional ainda não foi criado.

29. Enfim, cumpre destacar que, embora o público da EJA alcance pessoas a partir de quinze anos de idade e o PBF disponha de benefícios financeiros para adolescentes entre quinze e dezessete anos que frequentem a escola (art. 2º, II e III, da Lei 10.836/2004), tais benefícios não atendem integralmente o disposto na estratégia 9.4 do PNE (item 249).

30. Por esses motivos, propõe-se **determinar** ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, ao Ministério do Desenvolvimento Social e ao Ministério da Educação que, em conjunto, no prazo de noventa (90) dias, encaminhem a este Tribunal estudo de viabilidade acerca da criação do benefício adicional de que trata a estratégia 9.4 do Plano Nacional de Educação, e ainda, relatório contendo informações sobre as ações adotadas e a adotar para estimular a demanda e a frequência escolar do público da educação de jovens e adultos; e

II.7 Risco generalizado de não cumprimento das metas do PNE

31. O relatório de acompanhamento evidencia a situação de cada uma das vinte metas do PNE, projetando, sempre que possível, a evolução dos indicadores das metas, com base em seus históricos recentes (item 9).

32. Conquanto as projeções não se prestem a manifestações taxativas quanto à viabilidade do cumprimento das metas (item 17), elas apontam para um cenário preocupante: somente duas metas têm grande probabilidade de serem alcançadas tempestivamente (item 483). Por sua vez, pelo menos nove metas correm sério risco de não serem cumpridas (item 484).

33. Passados quatro anos da aprovação do PNE, faz-se necessária a avaliação dos resultados alcançados e o planejamento de medidas corretivas, se não para garantir o cumprimento integral do Plano, para assegurar que a Administração utilize da melhor forma possível os recursos operacionais e financeiros disponíveis para a implementação dos compromissos da Lei 13.005/2014.

34. Nesse contexto, propõe-se **determinar** ao Ministério da Educação que encaminhe ao TCU, no prazo de noventa (90) dias, relatório contendo avaliação acerca da possibilidade de cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação, indicando as correções necessárias para o seu alcance e a execução física e financeira das ações orçamentárias e dos programas e políticas relacionados.

II.8 Do tratamento das recomendações e das informações a serem prestadas pelas unidades jurisdicionadas

35. De todos os encaminhamentos propostos nesta minuta, dois consistem em recomendações (itens 9 e 12). Sugere-se que elas sejam englobadas por uma determinação para que as unidades destinatárias (IBGE e Inep, respectivamente) informem se consideram as recomendações convenientes



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria-Geral de Controle Externo

Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto

e oportunas, indicando, em caso afirmativo, prazo e responsável por sua implementação, e, em caso negativo, justificativa para a sua não implementação.

36. Por fim, tendo em vista que o TCU instituiu processo específico para acompanhar o PNE 2014-2024 (itens 6 e 7 do relatório de acompanhamento), reputa-se oportuno **determinar** à Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação) que analise, nos próximos relatórios de acompanhamento do Plano Nacional de Educação, ou em outro processo que se mostrar mais adequado, as informações eventualmente prestadas pelas unidades jurisdicionadas em razão dos encaminhamentos do Acórdão que vier a ser proferido.

III CONCLUSÃO

37. Esta minuta propõe encaminhamentos para o relatório de acompanhamento do Plano Nacional de Educação 2014-2024 (TC 034.984/2017-8, peça 6). Os encaminhamentos se fundamentam no conteúdo do referido relatório e, por isso, referem-se a temas variados; todos, porém, são relevantes para a consecução e o monitoramento do PNE. Espera-se, com isso, subsidiar o voto do Ministro Relator.

IV PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

38. À luz das análises empreendidas, submete-se esta minuta à consideração superior, propondo, com base no art. 43, I, da Lei 8.443/1992 e no art. 250, II e III, do Regimento Interno do TCU:

a) determinar ao **Ministério da Educação** que:

a.1) no prazo de noventa (90) dias, encaminhe ao TCU relatório contendo avaliação acerca da possibilidade de cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação, indicando as correções necessárias para o seu alcance e a execução física e financeira das ações orçamentárias e dos programas e políticas relacionados;

a.2) no prazo de trinta (30) dias, informe ao TCU as datas das próximas reuniões da instância permanente de negociação e cooperação federativa de que trata o art. 7º, § 5º, da Lei 13.005/2014, a serem realizadas em 2018, bem como as pautas definidas para essas reuniões;

a.3) encaminhe ao TCU as atas das reuniões da instância permanente de negociação e cooperação federativa de que trata o art. 7º, § 5º, da Lei 13.005/2014, que vierem a ser realizadas, tanto em 2018 como em anos vindouros, até trinta (30) dias após a realização de cada reunião;

b) determinar ao **Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão**, ao **Ministério do Desenvolvimento Social** e ao **Ministério da Educação** que, em conjunto, no prazo de noventa (90) dias, encaminhem a este Tribunal estudo de viabilidade acerca da criação do benefício adicional de que trata a estratégia 9.4 do Plano Nacional de Educação, e ainda, relatório contendo informações sobre as ações adotadas e a adotar para estimular a demanda e a frequência escolar do público da educação de jovens e adultos;

c) determinar ao **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística** e ao **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira** que informem ao TCU, no prazo de noventa (90) dias, se consideram as recomendações abaixo convenientes e oportunas, indicando, em caso afirmativo, prazo e responsável por sua implementação, e, em caso negativo, justificativa para a sua não implementação:

c.1) ao **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**, que colete, na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios ou em outra pesquisa estatística que julgar conveniente, os dados necessários à aferição anual do acesso à educação básica da população de quatro a dezessete anos de idade com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, de modo a possibilitar o acompanhamento da Meta 4 do Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei 13.005/2014;

c.2) ao **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira**, que nos



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria-Geral de Controle Externo
Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto

próximos relatórios de monitoramento das metas do PNE de que trata o art. 5º, § 2º, da Lei 13.005/2014, adote o indicador “percentual de alunos de quatro a dezessete anos de idade com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação que recebem atendimento educacional especializado”, ou indicador equivalente, calculado com base nos dados do Censo Escolar da Educação Básica, de modo a acompanhar a evolução do acesso ao AEE;

d) determinar à **Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto** que analise, nos próximos relatórios de acompanhamento do Plano Nacional de Educação, ou em outro processo que se mostrar mais adequado, as informações prestadas pelas unidades jurisdicionadas em razão dos encaminhamentos do Acórdão que vier a ser proferido;

e) dar ciência ao **Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão** e à **Casa Civil da Presidência da República** que a ausência de compatibilização entre as leis de diretrizes orçamentárias e o Plano Nacional de Educação, demonstrada em vetos de dispositivos que buscam priorizar a efetivação do referido Plano, afronta o art. 10º da Lei 13.005/2014 e gera risco ao cumprimento das diretrizes, metas e estratégias do PNE; e

f) comunicar à **Câmara dos Deputados** e ao **Senado Federal** que os projetos de lei listados abaixo, os quais se encontram em tramitação no Congresso Nacional, possuem significativa relevância para a consecução do Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei 13.005/2014, e, por conseguinte, para a melhoria da qualidade da educação brasileira, motivo pelo qual é desejável a priorização do debate e da aprovação dos institutos objetos desses projetos de lei, a saber, o Sistema Nacional de Educação e a Lei de Responsabilidade Educacional.

Projeto de lei	Ementa	Estágio do trâmite
PLC 413/2014	Visa responder especificamente às disposições do artigo 23 da Constituição Federal, acelerada, agora, pela recente sanção da Lei 13.005/2014, que estabelece o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.	Em discussão na Comissão de Educação da Câmara dos Deputados
PL 7420/2006	Dispõe sobre a qualidade da educação básica e a responsabilidade dos gestores públicos na sua promoção.	Pendente de aprovação pelo Plenário da Câmara dos Deputados

g) encaminhar aos seguintes órgãos e entidades cópia do relatório de acompanhamento (TC 034.984/2017-8, peça 6), desta minuta, bem como do Voto e do Acórdão que vierem a ser prolatados: Comissão de Educação da Câmara dos Deputados; Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal; Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Educação; Conselho Nacional de Educação; Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira; Ministério do Desenvolvimento Social; Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União; Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon); Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes); Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Conif); Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed); e União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime).

SecexEducação, em 6 de julho de 2018.

(Assinado eletronicamente)

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

(Assinado eletronicamente)

Marcos Alberto Wagner de Oliveira
AUFC – Mat. 10671-2



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria-Geral de Controle Externo
Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto

7

(Assinado eletronicamente)

Thiago Cardoso Storch Secundo Lopes

AUFC – Mat. 10687-9



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto

3º RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO DO PNE 2014-2024

TC 034.984/2017-8

Ministro Relator: Walton Alencar Rodrigues

Modalidade: Acompanhamento

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

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

Composição da equipe:

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



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto

LISTA DE SIGLAS

AEE	Atendimento Educacional Especializado
ANA	Avaliação Nacional da Alfabetização
Anatel	Agência Nacional de Telecomunicações
Anei	Avaliação Nacional da Educação Infantil
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BPC	Benefício de Prestação Continuada
Capes	Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAQ	Custo Aluno Qualidade
CAQi	Custo Aluno-Qualidade inicial
CE/CD	Comissão de Educação da Câmara dos Deputados
CE/SF	Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal
Cebrap	Centro Brasileiro de Análise e Planejamento
CNE	Conselho Nacional de Educação
Conae	Conferência Nacional de Educação
Consed	Conselho Nacional de Secretários da Educação
EC	Emenda Constitucional
EJA	Educação de jovens e adultos
Enceja	Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos
Enem	Exame Nacional do Ensino Médio
EPT	Educação profissional e tecnológica
FGEduc	Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo
FGV	Fundação Getúlio Vargas
Fies	Fundo de Financiamento Estudantil
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNE	Fórum Nacional de Educação
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação
Fundef	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Ideb	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IES	Instituição de ensino superior
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPCA	Índice de Preços ao Consumidor Amplo
Ipea	Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto

MEC	Ministério da Educação
MP	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PAR	Plano de Ações Articuladas
Parfor	Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica
PBF	Programa Bolsa Família
PBLE	Programa Banda Larga nas Escolas
PCR	Plano de Carreira e Remuneração
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
Peti	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIB	Produto Interno Bruto
Pibid	Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência
Pisa	Programa Internacional de Avaliação dos Alunos
PISRM	Programa de Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais
PLP	Projeto de Lei Complementar
PLS	Projeto de Lei
Pnad	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
Pnae	Programa Nacional de Alimentação Escolar
Pnaic	Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa
Pnate	Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar
PNE	Plano Nacional de Educação
PNEG	Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica Pública
PNFCE	Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares
PPA	Plano Plurianual
Pradime	Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação
Pró-Conselho	Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação
Proeja	Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos
ProEMI	Programa Ensino Médio Inovador
Proinfância	Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil
Pronatec	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
Prouni	Programa Universidade para Todos
Reuni	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
Saeb	Sistema de Avaliação da Educação Básica
Sase/MEC	Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino do Ministério da Educação
SecexEducação	Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto
Senac	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
Senai	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
Sici	Sistema de Coleta de Informações
Simec	Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação
Sinaeb	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto

Sinaes	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
Siope	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação
Sistec	Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica
SNE	Sistema Nacional de Educação
SRM	Sala de recursos multifuncionais
TBM	Taxa bruta de matrículas
TCU	Tribunal de Contas da União
TGD	Transtornos globais do desenvolvimento
TLE	Taxa líquida de escolarização
UAB	Universidade Aberta do Brasil
UEx	Unidades executoras próprias
UF	Unidade da Federação



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto

LISTA DE TABELAS

Tabela 16.1 – Percentual de professores da educação básica com pós-graduação <i>lato sensu</i> ou <i>stricto sensu</i> , por região, e diferença para o percentual nacional – 2015.	73
Tabela 16.2 – Percentual de professores da educação básica que realizaram cursos de formação continuada, por região, e diferença para o percentual nacional – 2015	74
Tabela 17.1 – Maiores e menores resultados entre as unidades da federação – 2014	77



LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Dotação autorizada da União para a educação (2014-2017), em bilhões	9
Gráfico 1.1 – Percentual da população de quatro a cinco anos que frequenta a escola ou creche.....	12
Gráfico 1.2 – Percentual da população de zero a três anos que frequenta a escola ou creche.....	12
Gráfico 1.3 – Percentual de docentes da educação infantil com graduação	13
Gráfico 1.4 – Diferença de acesso à educação infantil entre as crianças de zero a três anos 20% mais ricas e 20% mais pobres.....	14
Gráfico 2.1 – Percentual da população de seis a catorze anos que frequenta ou que já concluiu o ensino fundamental	16
Gráfico 2.2 – Distribuição das crianças de 6 a 14 anos que não frequentam a escola por faixa de renda.....	17
Gráfico 2.3 – Percentual da população de 16 anos com pelo menos o ensino fundamental concluído.....	18
Gráfico 3.1 – Percentual da população de quinze a dezessete anos que frequenta a escola ou já concluiu a educação básica	21
Gráfico 3.2 – Percentual da população de quinze a dezessete anos que frequenta o ensino médio ou já concluiu a educação básica.....	21
Gráfico 3.3 – Número de matrículas de ensino médio público integrado à educação profissional e sua participação no total de matrículas de ensino médio público	23
Gráfico 4.1 – Percentual de matrículas de alunos de quatro a dezessete anos de idade com deficiência, TGD e altas habilidades ou superdotação em classes comuns da educação básica	25
Gráfico 4.2 – Percentual de estabelecimentos na educação especial por tipo de estabelecimento	26
Gráfico 4.3 – Número de escolas com pelo menos uma sala de recursos multifuncionais.....	28
Gráfico 5.1 – Distribuição percentual dos estudantes por nível de proficiência.....	29
Gráfico 6.1 – Percentual de escolas públicas com ao menos um aluno que permanece no mínimo sete horas diárias em atividades escolares.....	32
Gráfico 6.2 – Percentual de alunos da educação básica pública em tempo integral.....	32
Gráfico 7.1 – Ideb nacional (2007-2015), projeção do Ideb nacional (2017-2021) e metas para o Ideb nacional (2007-2021), por etapa da educação básica	35
Gráfico 7.2 – Taxa de rendimento escolar, por etapa da educação básica – 2016.....	36
Gráfico 7.3 – Infraestrutura das escolas de educação básica	38
Gráfico 8.1 – Escolaridade média no campo, dos 25% mais pobres e no Nordeste – 2014	40
Gráfico 8.2 – Escolaridade média da população do campo de dezoito a 29 anos.....	41
Gráfico 8.3 – Escolaridade média da população 25% mais pobre de dezoito a 29 anos	41
Gráfico 8.4 – Escolaridade média da população nordestina de dezoito a 29 anos.....	42
Gráfico 8.5 – Escolaridade média da população nortista de dezoito a 29 anos	42
Gráfico 8.6 – Razão entre a escolaridade média de negros e não negros de dezoito a 29 anos.....	43
Gráfico 9.1 – Taxa de alfabetização da população com quinze anos ou mais	47
Gráfico 9.2 – Taxa de alfabetização por regiões – 2014.....	47
Gráfico 9.3 – Taxa de analfabetismo funcional de pessoas de quinze anos ou mais.....	48
Gráfico 10.1 – Matrículas da educação de jovens e adultos integradas à educação profissional	50
Gráfico 11.1 – Matrículas em educação profissional técnica de nível médio.....	53
Gráfico 11.2 – Matrículas em educação profissional técnica de nível médio na rede pública	54
Gráfico 12.1 – Taxa bruta de matrículas na educação superior	57
Gráfico 12.2 – Taxa líquida de escolarização ajustada na educação superior	58
Gráfico 12.3 – Taxa líquida na graduação, por quintil de renda.....	58
Gráfico 12.4 – Participação do segmento público na expansão de matrículas da graduação	59
Gráfico 12.5 – Evolução do Fies por número de contratos por ano.....	61
Gráfico 13.1 – Percentual de docentes com doutorado e de docentes com mestrado ou doutorado	63
Gráfico 13.2 – Percentual de docentes na educação superior com mestrado ou doutorado por categoria administrativa	63
Gráfico 13.3 – Percentual de docentes na educação superior com mestrado ou doutorado por região	64



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto

Gráfico 14.1 – Títulos de mestrado e doutorado concedidos no Brasil	66
Gráfico 14.2 – Participação no total de títulos de mestrado concedidos por região – 2004 e 2014	66
Gráfico 14.3 – Participação no total de títulos de doutorado concedidos por região – 2004 e 2014.....	67
Gráfico 14.4 – Despesas federais com o ensino superior.....	67
Gráfico 15.1 – Percentual de docências com professores que possuem formação superior compatível com as disciplinas que lecionam – Educação infantil e ensino fundamental	69
Gráfico 15.2 – Percentual de docências com professores que possuem formação superior compatível com as disciplinas que lecionam – Ensino médio e educação básica.....	70
Gráfico 16.1 – Percentual de professores da educação básica com pós-graduação <i>lato sensu</i> ou <i>stricto sensu</i>	73
Gráfico 16.2 – Percentual de professores da educação básica que realizaram cursos de formação continuada.....	74
Gráfico 17.1 – Razão entre o salário médio de professores da educação básica da rede pública não federal e o salário médio de não professores com escolaridade equivalente	76
Gráfico 18.1 – Planos de carreira e remuneração do magistério, segundo o período de criação pelos estados	80
Gráfico 18.2 – Planos de carreira e remuneração do magistério, segundo o período de criação pelos municípios	81
Gráfico 19.1 – Percentual de diretores de escolas públicas que foram escolhidos por meio de critérios técnicos e de consulta pública à comunidade escolar – 2013.....	83
Gráfico 19.2 – Percentual de escolas que envolvem a equipe escolar na elaboração do projeto pedagógico – 2013	84
Gráfico 19.3 – Percentual de escolas segundo a constituição do conselho escolar – 2013	84
Gráfico 19.4 – Percentual de escolas segundo a frequência de reuniões anuais do conselho escolar – 2013 ..	85
Gráfico 19.5 – Percentual de escolas beneficiárias de programas de financiamento de entes federados e empresas ou doadores individuais – 2013	85
Gráfico 19.6 – Percentual de escolas segundo as condições existentes para o exercício do cargo de direção – 2013	85
Gráfico 20.1 – Percentuais de investimento público total e de investimento direto em educação	88



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto

SUMÁRIO

Introdução	4
Nota metodológica	5
Dispositivos da Lei 13.005/2014.....	5
I. Pesquisas estatísticas sobre a população com deficiência	6
II. Monitoramento e avaliação da execução do PNE	6
III. Publicação pelo Inep de estudo com a evolução das metas do PNE.....	7
IV. Instância permanente de negociação e cooperação federativa.....	7
V. Elaboração dos planos subnacionais de educação em consonância com o PNE	7
VI. Normatização da gestão democrática.....	8
VII. Compatibilização do PPA, da LDO e da LOA ao PNE.....	8
VIII. Implantação do Sinaeb	10
IX. Implantação do SNE	10
Meta 1 – Educação infantil	11
Meta 2 – Ensino fundamental	15
Meta 3 – Ensino médio	20
Meta 4 – Educação especial.....	24
Meta 5 – Alfabetização na idade adequada.....	28
Meta 6 – Educação em tempo integral.....	30
Meta 7 – Qualidade da educação básica	33
Meta 8 – Escolaridade média dos jovens	39
Meta 9 – Alfabetização e alfabetismo funcional de jovens e adultos	45
Meta 10 – EJA integrada à educação profissional	49
Meta 11 – Educação profissional técnica de nível médio	52
Meta 12 – Educação superior.....	56
Meta 13 – Titulação de professores da educação superior.....	62
Meta 14 – Pós-graduação	65
Meta 15 – Formação de profissionais da educação básica.....	68
Meta 16 – Formação continuada de profissionais da educação básica e pós-graduação de professores	72
Meta 17 – Valorização do professor da educação básica pública.....	75
Meta 18 – Plano de carreira docente.....	79
Meta 19 – Gestão democrática.....	82
Meta 20 – Financiamento da educação pública	87
Conclusão	91
Proposta de encaminhamento.....	91



INTRODUÇÃO

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



12. Inicialmente, porém, este relatório discorre sobre o quadro de implementação dos compromissos que, embora não constem do anexo à Lei 13.005/2014 (o qual lista as vinte metas e 254 estratégias do atual PNE), estão presentes no corpo (artigos) do diploma legal e, por isso, devem ser efetivados.
13. Por fim, o relatório tece algumas conclusões acerca do andamento do Plano Nacional de Educação, a partir dos resultados alcançados e das análises empreendidas. Além dessa perspectiva que abrange passado e presente, o capítulo de “Conclusão” dispõe sobre a área de atuação prioritária da Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação) para o próximo exercício.
14. Importa dizer que este relatório não pretende ser exaustivo em suas análises, tendo o texto primado pela objetividade e concisão. Busca-se, precipuamente, à luz dos deveres de transparência e *accountability*, demonstrar o empenho do Tribunal em acompanhar o PNE, por meio de suas ações de fiscalização. A íntegra das fiscalizações mencionadas nos próximos capítulos pode ser encontrada nos relatórios dos respectivos trabalhos e nos correspondentes acórdãos prolatados pelo TCU.

NOTA METODOLÓGICA

15. Conforme mencionado no item 10, o relatório traz projeções para os indicadores de determinadas metas. As projeções foram feitas por meio de regressão linear, tomando como referência os índices mensurados nos anos anteriores ao da projeção, desde 2004.
16. Assim, no caso de uma projeção para o ano de 2015, foram levados em consideração os índices de 2004 a 2014; no caso de uma projeção para 2016, os índices de 2004 a 2015, etc. Portanto, algumas projeções se basearam não somente na série histórica de 2004 a 2014, disponível à época da elaboração deste relatório, mas também em índices eles mesmos projetados.
17. Mencione-se ainda que, no caso dos indicadores aferidos com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), não há índices calculados para o exercício de 2010, em razão de tal levantamento não ter sido realizado nesse ano. Apesar da inexistência desses índices, optou-se por não se fazer a estimativa deles e, nesse sentido, o ano de 2010 foi desconsiderado dos cálculos das projeções.
18. Deve-se frisar que as projeções não se prestam a manifestações taxativas, uma vez que não se baseiam em estudos demográficos apropriados. Não sendo possível afirmar que a evolução vivenciada no período 2004-2014 continuará nos próximos anos, os índices projetados servem **tão somente para sinalizar riscos potenciais ao alcance das metas.**

DISPOSITIVOS DA LEI 13.005/2014

19. O anexo à Lei 13.005/2014 elenca vinte metas e 254 estratégias para a educação nacional, a serem cumpridas até 26 de junho de 2024 (fim da vigência do atual PNE), ou em prazo inferior, caso assim esteja estipulado na meta ou estratégia pertinente.
20. Todavia, esses não são os únicos compromissos assumidos pelos entes federados com a aprovação do Plano Nacional de Educação. O próprio corpo da Lei prevê, em seus artigos, a adoção de medidas específicas, algumas com prazo determinado para implementação. Em geral, tais medidas estão relacionadas à boa governança do Plano, estabelecendo, por exemplo, mecanismos de negociação federativa, de monitoramento das metas, etc.
21. A seguir são apresentados os dispositivos da Lei 13.005/2014 com prazo vencido ou sem data de implementação definida, bem como a situação de atendimento desses dispositivos.



I. PESQUISAS ESTATÍSTICAS SOBRE A POPULAÇÃO COM DEFICIÊNCIA

22. Dispositivo: o poder público buscará ampliar o escopo das pesquisas com fins estatísticos de forma a incluir informação detalhada sobre o perfil das populações de quatro a dezessete anos com deficiência (art. 4º, parágrafo único).
23. Prazo/periodicidade: não há, mas entende-se que a atribuição deve ser efetivada até o fim da vigência do Plano.
24. Situação: não implementado.
25. Segundo o caput do art. 4º, as metas do Plano Nacional de Educação têm como referência a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), o censo demográfico e os censos nacionais da educação básica e da educação superior.
26. Examinando os formulários empregados na Pnad e nos censos educacionais entre 2014 e 2017, constata-se que não houve alterações no tocante às informações coletadas sobre pessoas com deficiência.

II. MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO DO PNE

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



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

35. Dispositivo: a cada dois anos, ao longo do período de vigência deste PNE, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) publicará estudos para aferir a evolução no cumprimento das metas do PNE, com informações organizadas por ente federado e consolidadas em âmbito nacional, tendo como referência a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, o censo demográfico e os censos nacionais da educação básica e da educação superior, sem prejuízo de outras fontes e informações relevantes (art. 5º, § 2º, c/c art. 4º, caput).

36. Prazo/periodicidade: bianal.

37. Situação: implementado.

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

IV. INSTÂNCIA PERMANENTE DE NEGOCIAÇÃO E COOPERAÇÃO FEDERATIVA

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

40. Prazo/periodicidade: não há.

41. Situação: implementado, mas não em efetivo funcionamento.

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

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

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

44. Dispositivo: os estados, o Distrito Federal e os municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de um ano contado da publicação desta Lei (art. 8º, caput).

45. Prazo/periodicidade: 26 de junho de 2015.

46. Situação: parcialmente implementado.

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

48. No tocante à adequação desses planos ao PNE, o MEC fornece assistência técnica aos entes federados por meio de rede especializada.



VI. NORMATIZAÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA

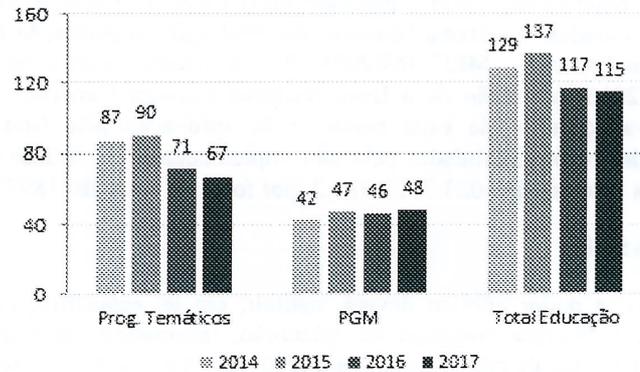
49. Dispositivo: os estados, o Distrito Federal e os municípios deverão aprovar leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação, no prazo de dois anos contado da publicação desta Lei, adequando, quando for o caso, a legislação local já adotada com essa finalidade (art. 9º).
50. Prazo/periodicidade: 26 de junho de 2016.
51. Situação: não há informações suficientes para aferir o cumprimento do dispositivo.
52. A primeira dificuldade de aferição reside na falta de consenso acerca do conceito de “gestão democrática”. Também não há levantamento de quais entes federados disciplinaram a questão em lei específica.
53. Deve-se assinalar ainda que, embora a Meta 19 do PNE discorra sobre a gestão democrática e sua estratégia 19.1 preconize a priorização das transferências voluntárias da União aos entes que tenham regulamentado a matéria, o Inep não identificou base de dados que permitisse discriminar os entes que atendiam a esse quesito (“Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024: Linha de Base”, p. 313-334).

VII. COMPATIBILIZAÇÃO DO PPA, DA LDO E DA LOA AO PNE

54. Dispositivo: o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios serão formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias deste PNE e com os respectivos planos de educação, a fim de viabilizar sua plena execução (art. 10º).
55. Prazo/periodicidade: anual.
56. Situação: não há informações suficientes para aferir o cumprimento do dispositivo.
57. No âmbito da União, o Plano Plurianual (PPA) 2016-2019, instituído pela Lei 13.249/2016, faz diversas referências ao PNE, sobretudo nos objetivos e metas do Programa Temático 2080 – Educação de Qualidade para Todos, sinalizando para a compatibilização do instrumento de planejamento quadrienal à política decenal de educação.
58. Em sentido contrário, foi vetado da redação final da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para o exercício de 2018 (Lei 13.473/2017) dispositivo que incluía as metas do PNE entre as prioridades da administração pública federal para o referido ano. Veto semelhante ocorreu com a LDO para 2017 (Lei 13.408/2016), da qual se suprimiu artigo que dispunha que a alocação de recursos na área de educação teria como objetivo o cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação.
59. No que diz respeito às leis orçamentárias anuais (LOA), constata-se que, em termos reais, a dotação consignada à educação diminuiu entre 2014 e 2017 (Gráfico 1).



Gráfico 1 – Dotação autorizada da União para a educação (2014-2017), em bilhões



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

60. Foram considerados os recursos destinados aos “Programas Temáticos” (finalísticos) da educação e ao “Programa de Gestão e Manutenção (PGM) do Ministério da Educação (Programa 2109, pelo qual são pagos os professores federais), mais as ações orçamentárias 00IG e 00M2, referentes, respectivamente, ao Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e ao Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEduc).

61. Em 2014 e 2015, sob a égide do PPA 2012-2015, havia três programas finalísticos da educação (2030, 2031 e 2032), ao passo que, em 2016 e 2017, a atuação federal na área foi consolidada num único programa temático (2080). Além disso, a dotação considerada nos anos analisados foi a autorizada, e não a dotação original das leis orçamentárias, na medida em que, sobretudo em 2014, foram abertos expressivos créditos adicionais ao Fies, da ordem de dez bilhões, o que ocasionaria distorções se a análise se desse sobre as consignações originais.

62. Informe-se ainda que os valores de 2014, 2015 e 2016 foram corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), a fim de que os aportes desses anos fossem inflacionados e guardassem uma “relação de compra” mais fidedigna em relação a 2017.

63. Mesmo com a diminuição da alocação de créditos orçamentários, não é prudente extrair juízo de valor desse fato isolado, nem se pode afirmar que os recursos alocados são insuficientes para viabilizar a plena execução do PNE: primeiro, porque a implementação do Plano não compete unicamente à União; segundo, porque não há consenso sobre o montante de recursos necessário para a concretização do PNE.

64.

65. Enfim, apesar da dificuldade de se manifestar conclusivamente a respeito da adequação do PPA e das LOA federais ao PNE, a ausência de menção ao Plano na LDO indica que a compatibilização dos instrumentos de planejamento não foi integralmente implementada.

VIII. IMPLANTAÇÃO DO SINAEB

66. **Dispositivo:** o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, coordenado pela União, em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios, constituirá fonte de informação para a avaliação da qualidade da educação básica e para a orientação das políticas públicas desse nível de ensino, produzindo, no máximo a cada 2 anos, indicadores de rendimento escolar e indicadores de avaliação institucional (art. 11, caput, § 1º, I e II).

67. **Prazo/periodicidade:** bienal.



68. Situação: não implementado.

69. Tendo por objetivo assegurar o processo nacional de avaliação da educação básica em todas as etapas e modalidades, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb) foi instituído por meio da Portaria – MEC 369/2016. Posteriormente, o Sistema foi revogado pela Portaria – MEC 981/2016, em razão de a Base Nacional Comum Curricular, a qual servirá de referência para as avaliações, ainda estar pendente de aprovação pelo Conselho Nacional de Educação. A análise das responsabilidades pela não implementação do Sinaeb é objeto de exame específico do TCU nos autos do TC-023.721/2016-2, por força do Acórdão 1897/2017-Plenário.

IX. IMPLANTAÇÃO DO SNE

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

71. Prazo/periodicidade: 26 de junho de 2016.

72. Situação: não implementado.

73. Tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei Complementar (PLP) 413/2014, que visa instituir o Sistema Nacional de Educação (SNE) e regulamentar o art. 23, parágrafo único, da Constituição Federal, fixando normas de cooperação entre os entes federados na área de educação. Recentemente, foi apensado ao projeto o PLP 448/2017, com o mesmo objetivo.

74. Cabe aqui o mesmo comentário feito no tópico sobre a instância de negociação federativa (item 41): como a efetivação e boa governança do PNE dependem de ações coordenadas e da colaboração entre os entes federados, a implantação do SNE possui caráter prioritário.

META 1 – EDUCAÇÃO INFANTIL

75. Descrição da meta: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até três anos até o final da vigência deste PNE.

76. A educação infantil é a primeira etapa da educação básica, compreendendo o atendimento em creches para as crianças de até três anos, e em pré-escolas para as crianças de quatro a cinco. A partir de 2016, a oferta de educação infantil pública e gratuita passou a ser obrigatória para a faixa etária de quatro a cinco anos, exigindo do Estado e da família o compromisso pela universalização da pré-escola (art. 6º da Emenda Constitucional 59/2009 c/c art. 208, I, da Constituição Federal).

77. Estudos indicam que os primeiros anos de vida são cruciais para o desenvolvimento das capacidades cognitivas e sociais da pessoa. A análise de programas educacionais em diferentes faixas etárias demonstrou que a taxa de retorno dos investimentos é maior quanto mais cedo se dá a intervenção. Nesse sentido, a educação infantil vem ganhando destaque na formulação das agendas e políticas públicas de ensino.

78. Ciente dessa importância, o PNE estabelece dois objetivos para a educação infantil: até 2016, universalizar a pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade e, até 2024, garantir o atendimento em creches para, pelo menos, 50% das crianças de zero a três anos.

79. No que se refere à divisão de responsabilidades, compete aos municípios a oferta da educação infantil, e à União a prestação de assistência técnica e financeira (art. 211, §§ 1º e 2º, da

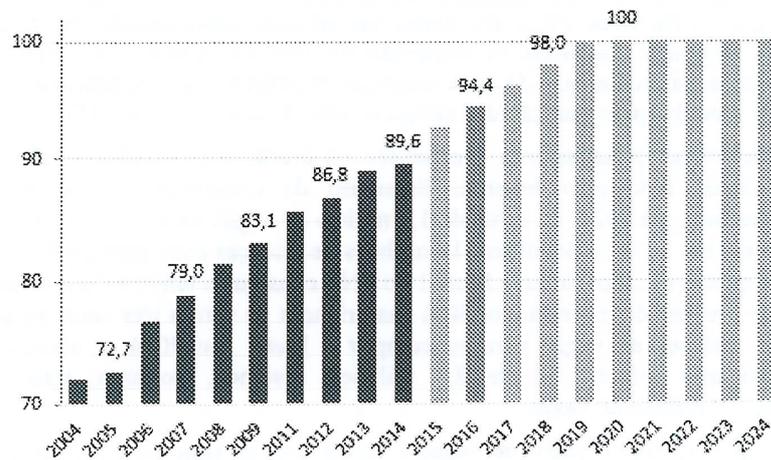


Constituição Federal, c/c art. 9º, III, e art. 11, V, da Lei 9.394/1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB).

Evolução e projeção da meta

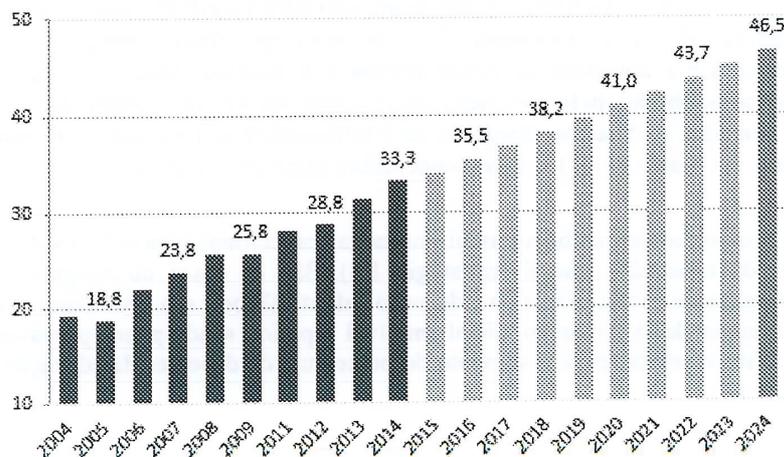
80. O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira adota dois indicadores para aferição da Meta 1: taxa de atendimento escolar da população de quatro a cinco anos de idade, e taxa de atendimento escolar da população de zero a três anos de idade. O cálculo dos indicadores é feito com base nos microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Os gráficos a seguir exibem os índices apurados entre 2004 e 2014 e as projeções para o período 2015-2024.

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



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

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



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



81. As projeções indicam que a universalização da pré-escola deve ser alcançada, embora **intempestivamente**. Já no tocante à ampliação do acesso à creche, os números sinalizam para o provável **descumprimento** da Meta.

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

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

Estratégias em destaque

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

85. No tocante ao planejamento e expansão da oferta, é possível estimar, com base em projeção populacional feita pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a necessidade de abertura, até 2024, de cerca de 1,9 milhão de vagas na educação infantil. A referida projeção estima que, em 2024, o Brasil terá 10 milhões de crianças entre zero e três anos de idade e 5,2 milhões entre quatro e cinco. Como a Meta 1 do PNE consigna a universalização da pré-escola e o atendimento em creches de, no mínimo, 50% das crianças de zero a três anos, serão necessárias pelo menos 10,2 milhões de vagas para se cumprir a Meta. Em 2014, o número de crianças atendidas na educação infantil foi de 8,3 milhões, restando, portanto, uma diferença de aproximadamente 1,9 milhão de vagas.

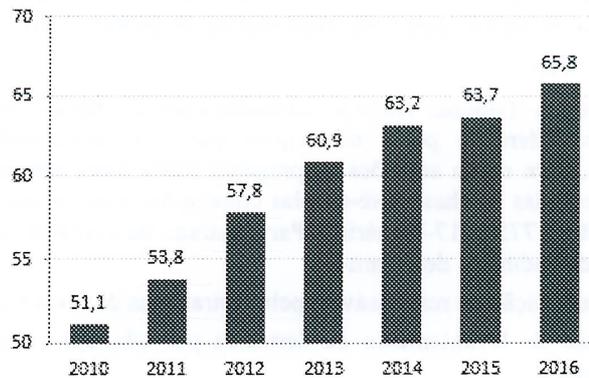
86. Por sua vez, esse número de vagas a serem abertas equivale à construção de 28 mil unidades escolares, tendo como referência a média de alunos por escola na educação infantil apresentada em 2015, de aproximadamente 69.

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

88. O governo federal também possui programas específicos para a formação e capacitação de profissionais da educação infantil (estratégia 1.8). São os casos do Programa de Apoio à Formação Continuada de Profissionais da Educação Infantil (Proei) e o Proinfantil. Todavia, essas ações não são direcionadas à formação inicial em nível superior, sendo pouco provável que tenham contribuído significativamente para o aumento do percentual de docentes da educação infantil com graduação (Gráfico 4).



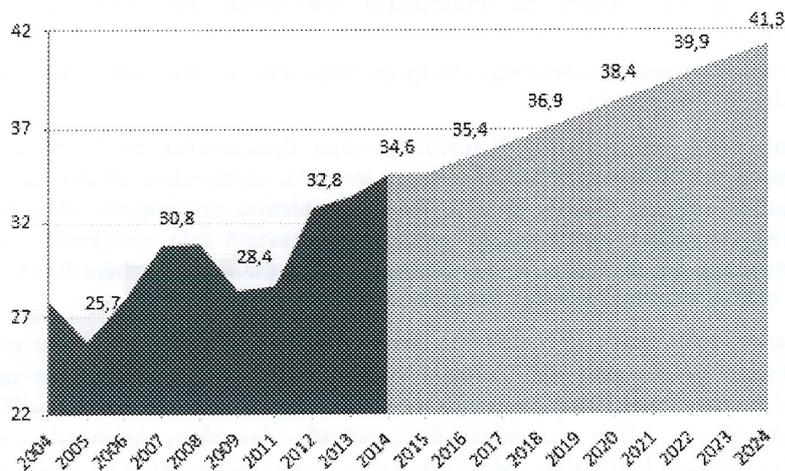
Gráfico 1.3 – Percentual de docentes da educação infantil com graduação



Fonte: Inep.

89. Por fim, quanto à redução das desigualdades educacionais, chama a atenção o aumento da disparidade de acesso à educação infantil entre as crianças de zero a três anos oriundas das famílias 20% mais ricas e as das 20% mais pobres, em oposição ao que preceitua a estratégia 1.2: até 2024, reduzir para menos de 10% a diferença de acesso entre esses dois estratos populacionais. O gráfico 1.4 evidencia o agravamento do problema entre 2004 e 2014 e projeta seu avanço até 2024.

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



Fonte: Inep.

90. O cenário alerta para a urgência de os entes federados adotarem mecanismos de equalização do acesso à creche, a exemplo da promoção da busca ativa (estratégia 1.15), que consiste em identificar e matricular crianças e adolescentes fora da escola, que devem frequentar a escola, seja em razão de estarem na faixa etária escolar obrigatória. A busca ativa visa, em especial, identificar crianças que não estão estudando e encontram-se em situação de vulnerabilidade socioeconômica.



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

Acompanhamento pelo TCU

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

- a) ausência de definição de responsáveis pelas estratégias da Meta 1 do PNE;
- b) não realização de levantamento da demanda por educação infantil, como forma de planejar a expansão da oferta;
- c) ausência de publicação das listas de espera por vagas na rede pública de educação infantil;
- d) ausência de definição de metas de expansão da rede pública de educação infantil;
- e) não realização da busca ativa, como meio de identificar e matricular crianças fora da escola;
- f) ausência de mecanismos para priorização das crianças mais pobres no acesso às creches, a fim de reduzir as desigualdades educacionais;
- g) ausência de acompanhamento da frequência escolar das crianças de quatro a cinco anos beneficiárias do Programa Bolsa Família;
- h) existência de escolas do Proinfância concluídas, mas que não entraram em funcionamento; e
- i) intempestividade na concessão do apoio financeiro aos municípios para a manutenção inicial das escolas do Proinfância.

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

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

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



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

META 2 – ENSINO FUNDAMENTAL

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

98. A democratização da escolarização obrigatória do ensino fundamental no Brasil é recente. No momento atual o foco é a sua ampliação por meio de leis, dispositivos e políticas públicas que visam a inclusão. A universalização do ensino fundamental no estágio em que se encontra possui uma positividade que não pode ser ignorada, muito pelo contrário, mesmo os setores mais pobres que reprovam e evadem mais e concluem menos, atualmente, dadas as políticas públicas estabelecidas nas últimas décadas, obtêm sucesso nunca antes visto. Do ponto de vista histórico o processo de universalização do ensino fundamental reduziu a desigualdade de acesso à educação, mesmo que esta permaneça acentuada (Romualdo Portela de Oliveira, “Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica”).

99. A universalização e a conclusão do ensino fundamental na idade recomendada vão além do direito efetivo à educação, dependem de uma série de práticas pedagógicas, de políticas escolares e de ações estatais em geral. A inserção da criança na escola perpassa pela definição de caminhos pedagógicos que favoreçam o encontro da cultura infantil, fazendo com que as crianças possam recriar as relações da sociedade, expressar suas emoções e formas de ver o mundo. Dessa maneira, é de extrema importância tratar aspectos que envolvem a escola e o conhecimento que nela é produzido (Ministério da Educação, “Ensino fundamental de nove anos: orientações para inclusão da criança de seis anos de idade”).

100. A universalização do ensino fundamental, contudo, gera demandas e desafios nas próximas etapas de ensino e também demandas referentes à qualidade da educação. Apesar do que já foi conquistado até agora, ainda há no Brasil problemas no acesso, que atingem principalmente as populações mais pobres, marginalizadas e as minorias. No intuito de atender essa parcela da população, o Estado precisa realizar ações e políticas públicas afirmativas que promovam a busca ativa de crianças e adolescentes fora da escola, bem como o combate à evasão.

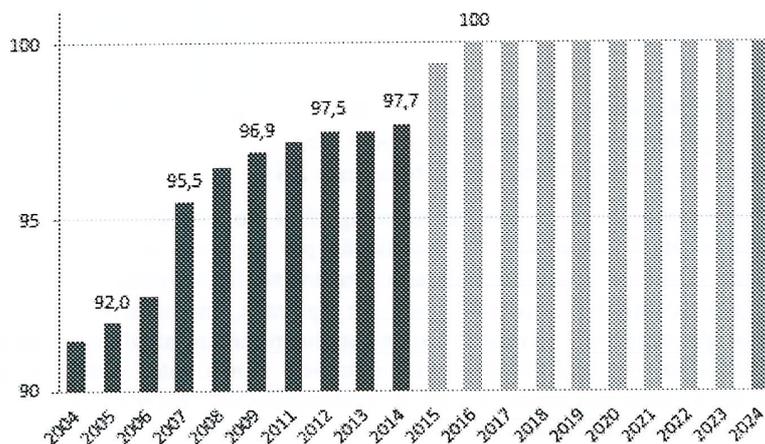
101. Nesse sentido, a Meta 2 do PNE busca universalizar o ensino fundamental de nove anos garantindo que esta fase seja completada até os dezesseis anos de idade. Para tanto, são estabelecidas treze estratégias que buscam o atendimento integral da criança em suas necessidades educacionais básicas além de priorizar a expansão do atendimento com garantia de qualidade.

Evolução e projeção da meta

102. O Inep adota dois indicadores para a Meta 2, ambos com base na Pnad. O primeiro deles mede a ampliação do acesso à escola da população de seis a catorze anos. O Gráfico 2.1 mostra que a universalização desse acesso já se encontra quase concluída, uma vez que em 2014, cerca de 97,7% das crianças de seis a catorze anos frequentavam a escola.



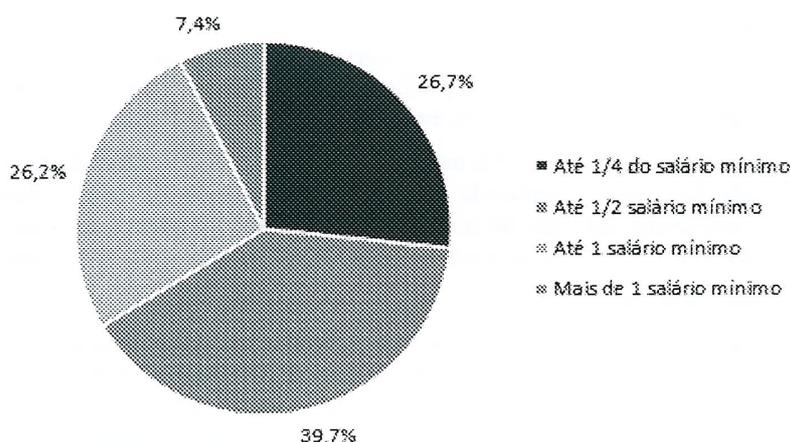
Gráfico 2.1 – Percentual da população de seis a catorze anos que frequenta ou que já concluiu o ensino fundamental



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

103. O problema maior em relação à universalização pode ser verificado ao analisar a situação das crianças de baixa renda. O Gráfico 2.2, com base em informações da Pnad de 2015, mostra que mais de 90% das crianças de seis a catorze anos que estão fora da escola pertencem a famílias com renda mensal de até um salário mínimo. Essa estatística reflete a dificuldade e possivelmente o motivo pelo qual não ocorreram avanços significativos no sentido de universalização desse indicador da Meta 2 durante os últimos anos.

Gráfico 2.2 – Distribuição das crianças de seis a catorze anos que não frequentam a escola por faixa de renda



Fonte: Pnad/IBGE.

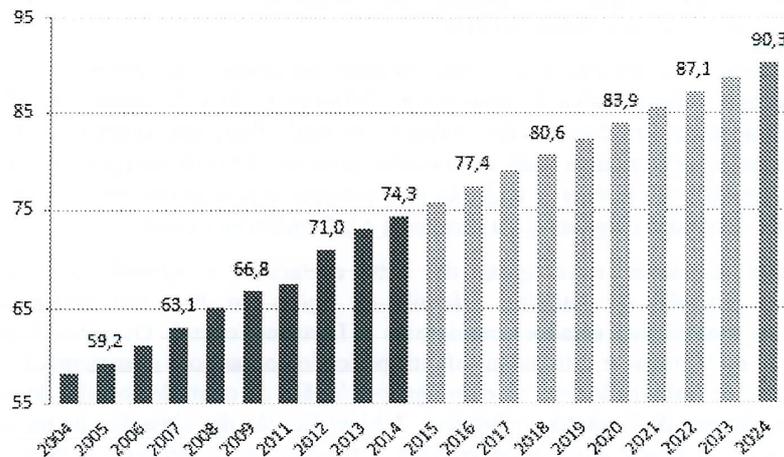
104. O segundo indicador adotado pelo Inep avalia qual o percentual de jovens de dezesseis anos com pelo menos o ensino fundamental concluído. De 2005 a 2015, houve aumento de 24,4% no número de alunos que conseguiram concluir o ensino fundamental até os dezesseis anos. A Meta 2 pretende que pelo menos 95% dos alunos concluam essa etapa de ensino na idade recomendada.



O Gráfico 2.3 mostra a evolução do número de alunos que concluíram o ensino fundamental na idade recomendada e faz a projeção até 2024.

105. Os dados demonstram que, caso não ocorra nenhuma mudança nas ações relacionadas a essa temática, a meta não será cumprida, e em 2024 teremos 90,3% de alunos concluindo o ensino fundamental até os dezesseis anos de idade.

Gráfico 2.3 – Percentual da população de dezesseis anos com pelo menos o ensino fundamental concluído



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

Estratégias em destaque

106. Os desafios para o cumprimento da Meta 2, com base nas estatísticas de evolução e projeção da meta passam, principalmente, pela inclusão, manutenção e conclusão do ensino fundamental por crianças da faixa de renda inferior a um salário mínimo. Dentro dessa lógica, dentre as treze estratégias da Meta 2, destacam-se o monitoramento do acesso e permanência (2.4), a busca ativa (2.5), o atendimento em comunidades indígenas, quilombolas e do campo (2.10) e o atendimento a itinerantes (2.11).

107. O monitoramento do acesso e a permanência dos beneficiários de programas de transferência de renda (estratégia 2.4) é feito pelo Programa Bolsa Família (PBF) que tem como uma de suas dimensões a ruptura do ciclo de pobreza entre gerações por meio do acesso aos serviços sociais básicos de saúde, educação e assistência social. As condicionalidades do PBF para a área de educação têm como objetivo fazer com que as crianças cumpram adequadamente o ciclo da educação básica. Nesse sentido, o PBF vincula o recebimento da transferência de renda ao cumprimento de condicionalidades, que no caso do ensino fundamental são a matrícula e a frequência escolar mínima de 85% para crianças e adolescentes entre seis a quinze anos (Juliana Agatte e Daniel Ximenes, “A gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família: uma Experiência Intersetorial e Federativa”).

108. Segundo os dados da Matriz de Informação Social do PBF, mais de doze milhões de alunos foram beneficiados no “perfil educação” de seis a quinze anos em 2017. Desses, onze milhões tiveram suas frequências monitoradas, sendo que 86,4% (10.810.168) possuíam frequência acima da exigida e um percentual muito pequeno, de apenas 2,9%, tinha frequência escolar abaixo da exigida pelas condicionalidades do programa.



109. O acompanhamento da frequência escolar é feito pelo MEC, que recebe do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) um arquivo contendo as informações sobre os beneficiários que deverão ser acompanhados em cada período de coleta de frequência. A base de dados é incorporada ao Sistema Presença onde são processadas as inclusões, exclusões e alterações de dados cadastrais dos beneficiários. O MEC é responsável pelo acompanhamento e fiscalização da frequência mínima juntamente com os estados, Distrito Federal e municípios. As escolas são encarregadas de identificar e disponibilizar os dados atualizados e realizar a apuração, registro e encaminhamento da frequência escolar dos alunos dentro dos prazos estabelecidos (Ministério da Educação, “Acompanhamento da frequência escolar de crianças e jovens em vulnerabilidade: condicionalidades do Programa Bolsa Família”).

110. Em relação à estratégia 2.5, não existem programas do governo federal voltados especificamente para a busca ativa de crianças e adolescentes fora da escola. O MDS, contudo, gerencia o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) que objetiva retirar crianças e adolescentes menores de dezesseis anos do trabalho precoce, além de assegurar a transferência de renda direta às famílias e oferecer a inclusão das crianças e jovens em serviços de orientação e acompanhamento. Uma das exigências do programa é a frequência à escola.

111. Dentre as ações estratégicas do Peti, destaca-se a identificação de crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil. As ações do Peti são realizadas de forma compartilhada no âmbito dos estados, municípios e Distrito Federal. Os entes federados têm a responsabilização de identificar o trabalho infantil podendo contar com a participação da sociedade civil, organizações de trabalhadores e de empregados, órgãos de controle social e demais instâncias que compõem o Sistema de Garantias e Direitos. A identificação das situações de trabalho infantil é realizada por meio da busca ativa pelas equipes e técnicos de referência do Sistema Único de Assistência Social (Suas) e das demais políticas setoriais (Portaria MDS – 318/2016).

112. As estratégias 2.10 e 2.11 visam expandir a oferta de ensino para as populações do campo, indígenas, quilombolas nas próprias comunidades e desenvolver formas alternativas do ensino fundamental para atender filhos de profissionais que se dedicam a atividades itinerantes. O governo federal ainda não possui programa direcionado exclusivamente para a estratégia 2.10. A expansão da oferta de ensino para essa população requer o emprego de políticas públicas que visem a melhoria de infraestrutura escolar em regiões mais remotas bem como o aumento da força de trabalho local. As turmas dessas localidades geralmente são multisseriadas o que também requer um apoio pedagógico para a organização do trabalho do docente que necessita lidar com a heterogeneidade de idades, séries e ritmos de aprendizagem (Salomão Hage, “Por uma escola do campo de qualidade social: transgredindo o paradigma multisseriado de ensino”).

113. Em maio de 2012, o MEC homologou o Parecer – CNE/CEB 14/2011, que define diretrizes para o atendimento escolar de crianças em situação de itinerância, que são aquelas pertencentes a diferentes grupos sociais que, por motivos culturais, políticos, econômicos, de saúde, dentre outros, se encontram nessa condição. O parecer afirma que é obrigação do poder público assegurar ao estudante itinerante a matrícula, com permanência e conclusão de estudos, na educação básica, e a proteção contra qualquer forma de discriminação. O parecer também traz uma série de orientações que deverão ser seguidas pelo poder público, escolas, famílias, MEC e sistemas de ensino. Ao MEC é orientada a criação de programas especiais destinados à escolarização e à profissionalização da população itinerante bem como o levantamento e análise de dados relativos à especificidade destes estudantes.

Acompanhamento pelo TCU

114. O TCU realizou em 2015 auditoria operacional coordenada na infraestrutura das escolas públicas de ensino fundamental em parceria com dezenove Tribunais de Conta dos Estados e oito Secretarias de Controle Externo do TCU nos estados (TC 025.384/2015-4, Acórdão 1007/2016-



Plenário). Dentro os objetivos principais, o trabalho buscou examinar as deficiências na infraestrutura das unidades educacionais, as desigualdades regionais e a precariedade das escolas do interior e de menor porte. Os auditores constataram, após realização de inspeções *in loco*, que mais da metade das instalações e dos equipamentos das escolas visitadas estavam na situação ruim ou precária no tocante aos aspectos de conforto, segurança, higiene, acessibilidade e adequação.

115. O Tribunal, dentre as diversas recomendações elencadas no acórdão dessa auditoria, recomendou ao MEC que realizasse o aperfeiçoamento das políticas de apoio à infraestrutura e à disponibilização de equipamentos a educação básica estabelecendo critérios objetivos para atendimento, de forma a minimizar as desigualdades educacionais existentes entre as regiões do país e entre as escolas urbanas, rurais e indígenas.

META 3 – ENSINO MÉDIO

116. **Descrição da meta:** universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de quinze a dezessete anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85%.

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

118. A complexidade desses objetivos, aliada ao fato de o ensino médio ter como público-alvo adolescentes de quinze a dezessete anos – fase da vida geralmente marcada por inquietações e questionamentos –, impõe à aludida etapa educacional uma série de desafios.

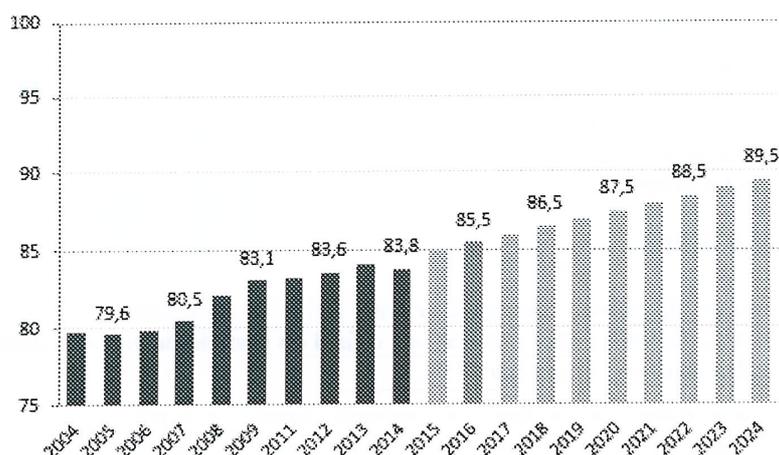
119. Visando superar essas dificuldades, o PNE elenca catorze estratégias de atuação específicas para o ensino médio, reunidas na Meta 3. Cumpre pontuar que “taxa líquida de matrículas” (ou “taxa de escolarização líquida”) corresponde à razão entre o número de alunos que cursam determinada etapa de ensino na idade adequada e a população total dessa idade. No caso em tela, é a razão entre o número de matrículas de alunos de quinze a dezessete anos no ensino médio e a população total nessa faixa etária.

Evolução e projeção da meta

120. Na medida em que a Meta 3 desdobra-se em dois compromissos, sua aferição é feita por dois indicadores, ambos calculados a partir da Pnad: percentual da população de quinze a dezessete anos que frequenta a escola ou já concluiu a educação básica, e percentual da população de quinze a dezessete anos que frequenta o ensino médio ou já concluiu a educação básica. Os gráficos 3.1 e 3.2 apresentam os índices de 2004 a 2014 e as projeções para o período 2015-2024.

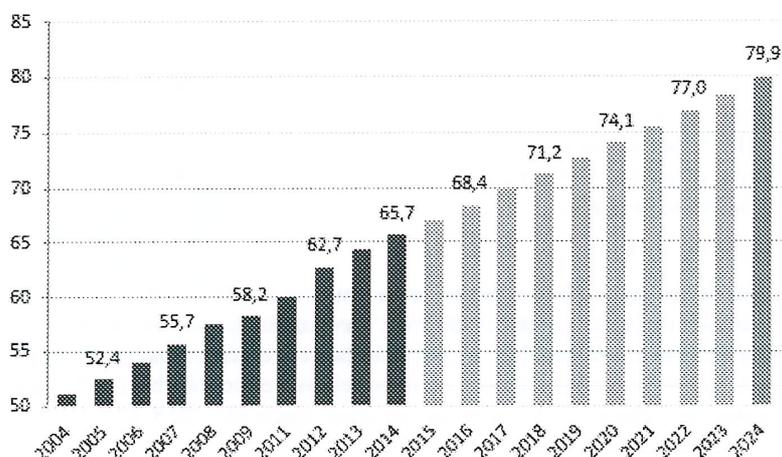


Gráfico 3.1 – Percentual da população de quinze a dezessete anos que frequenta a escola ou já concluiu a educação básica



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

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



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

121. As projeções sinalizam que os dois objetivos não serão cumpridos até o fim da vigência do atual PNE.

122. É importante destacar que, assim como na educação infantil (ver item 87), a melhora na taxa de atendimento escolar da população na faixa etária correspondente ao ensino médio (quinze a dezessete anos), vivenciada no decênio 2004-2014, decorreu em parte da diminuição do total de jovens nessa faixa etária: segundo o “Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE: Biênio 2014-2016” (p. 77), o Brasil contava, em 2004, com cerca de 10,8 milhões de jovens de quinze a dezessete anos. Em 2014, esse número havia caído para 10,2 milhões.



Estratégias em destaque

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

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

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

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

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

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

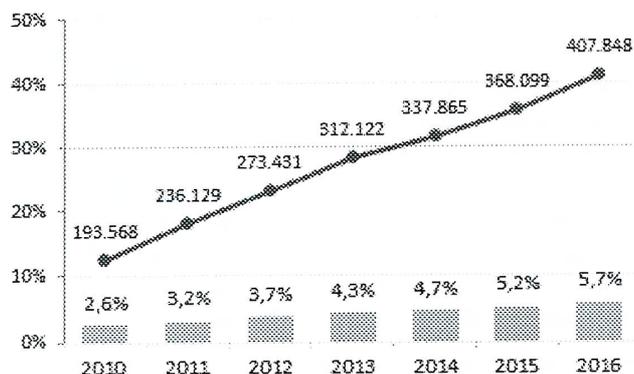
129. No momento, a ação federal mais aderente com os preceitos da estratégia 3.1 é o Programa Ensino Médio Inovador (ProEMI), cujo objetivo é apoiar os sistemas de ensino estaduais e distrital a desenvolver currículos inovadores para o ensino médio, atendendo às expectativas e necessidades dos estudantes e às demandas da sociedade atual. O Programa é efetivado mediante apoio técnico e repasse de recursos às escolas aderentes (por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE), para a elaboração de suas propostas de redesenho curricular.

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

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



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



Fonte: Inep.

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

Acompanhamento pelo TCU

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

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

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

136. No tocante ao cumprimento das deliberações feitas pelo TCU, ressalta-se que ainda não foi implementado o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, que permitiria aferir a qualidade do ensino médio por escola (ver item 69 acima). Constatou-se também que, não obstante os esforços despendidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para aperfeiçoamento do Siope, o sistema ainda não é possível atestar que as informações prestadas pelos entes federados refletem os gastos com educação.



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

META 4 – EDUCAÇÃO ESPECIAL

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

139. Em 2007, mais de 70% das crianças e adolescentes com deficiência que recebiam o Benefício de Prestação Continuada (BPC) encontravam-se fora da escola. Tal fato evidencia o quadro histórico de descaso e exclusão dessa população.

140. Contudo, as políticas públicas mais recentes voltadas para a educação especial trabalham dentro de um novo paradigma onde o foco deixa de ser apenas ensinar, mas também incluir. A educação especial inclusiva busca garantir, por meio do atendimento Educacional Especializado (AEE), condições de acesso, participação e aprendizagem às pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação. Nessa nova modalidade de ensino, a pessoa com deficiência passa a frequentar as classes regulares/comuns, utilizando, no contraturno, salas de recursos multifuncionais (SRM) na mesma escola ou em outra instituição com o apoio de atividades com recursos pedagógicos de acessibilidade.

141. A escolarização de pessoas com deficiência em escolas comuns de suas comunidades promove a ampliação das relações sociais e também a redução de gastos públicos no sistema educacional. A nova perspectiva traz mudança no paradigma de um modelo assistencialista para um modelo educacional. A preocupação passa a ser em fazer com que o indivíduo tenha condições adequadas que promovam o desenvolvimento da aprendizagem. Dentre as políticas educacionais do país, a educação inclusiva é, portanto, oportunidade para a promoção da diversidade, uma vez que os projetos educacionais construídos devem considerar a diversidade dos sujeitos nele inscritos. O principal desafio do Brasil em relação à educação especial é fazer com que os programas regulares possam ser inclusivos para aqueles que apresentem necessidades educacionais especiais.

142. A educação do aluno especial em classes comuns exige trabalho integrado entre os professores, a comunidade e os alunos. Nesse sentido, o foco da Meta 4 do PNE é a redução das desigualdades, a valorização da diversidade e a inclusão. A meta tem como grandes desafios realizar modificações na estrutura física e provocar mudanças na concepção de ensino das escolas, buscando garantir os direitos dos alunos que possuem necessidades educacionais especiais. A efetivação da meta é essencial para o desenvolvimento integral de todos os alunos e para a construção de uma escola mais aberta para o atendimento às diferentes necessidades de aprendizado.

Evolução e projeção da meta

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

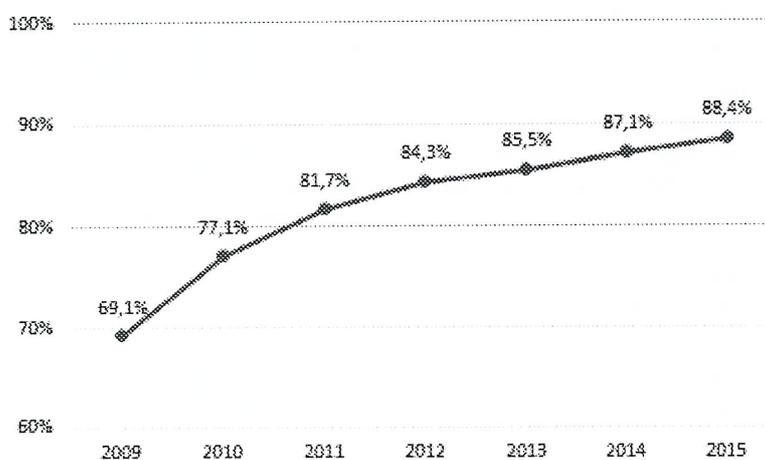
144. O primeiro indicador, que utiliza os dados do Censo Demográfico do IBGE, não possui série histórica que permita verificar ou projetar sua evolução uma vez que adota critérios significativamente diferentes para a caracterização da deficiência, dificultando, ou impossibilitando



a comparação com os dados do Censo Escolar, além de não fazer nenhuma alusão à população com TGD e altas habilidades e superdotação.

145. O segundo indicador tem por base o Censo Escolar, elaborado pelo Inep. Os dados evidenciam o crescimento no volume de matrículas de crianças e adolescentes até 17 anos em classes comuns e consequente diminuição das matrículas dessa população em classes especiais, coadunando com a perspectiva da educação inclusiva no esforço de alocar esses indivíduos na rede regular de ensino. O Gráfico 4.1 mostra que, de 2009 a 2015, houve crescimento de 27,9% na proporção de matrículas na educação especial de crianças e adolescentes de até dezessete anos em classes comuns.

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

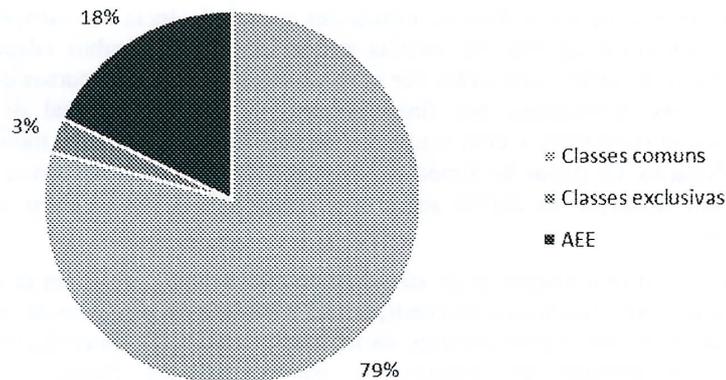


Fonte: Inep.

146. Embora indicadores oficiais não mensurem estes aspectos, a Meta 4 também faz referência à universalização do AEE. O Gráfico 4.2 evidencia que, no ano de 2016, apenas 18% dos estabelecimentos educacionais que atendiam crianças com deficiência ofereciam o serviço especializado, demonstrando que a universalização apreçada na Meta ainda é uma realidade bem distante.



Gráfico 4.2 – Percentual de estabelecimentos na educação especial por tipo de estabelecimento



Fonte: Inep.

Estratégias em destaque

147. A Meta 4 aponta para duas direções: universalização do acesso e qualidade do atendimento educacional. Na questão do acesso, destaca-se a estratégia 4.9, que visa fortalecer o acompanhamento e monitoramento do acesso à escola e ao AEE e a permanência e desenvolvimento escolar das pessoas com deficiência beneficiárias de programas de transferência de renda. A estratégia 4.9 é efetivada, pelo menos em parte, pelo programa BPC na Escola, que foi criado com o intuito de estimular a matrícula na educação básica dos beneficiários com deficiência entre zero e dezoito anos de idade.

148. O programa é efetivado por meio do pareamento anual de dados entre o Censo Escolar e os registros do BPC (benefício devido às pessoas com deficiência e aos idosos com 65 anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria subsistência nem de tê-la provida por sua família), procurando identificar as pessoas com deficiência beneficiárias do BPC que estão ou não matriculadas no sistema regular de ensino. Por meio dessa identificação a proposta é que se realizem estudos intersetoriais e se identifiquem barreiras que impedem ou dificultam o acesso e a permanência desses indivíduos na escola, indicando ações e políticas com vistas à superação de tais barreiras no intuito de favorecer a inclusão educacional e social. Tais estudos também são importantes para atingir os objetivos da estratégia 4.11 no sentido de promover o desenvolvimento de pesquisas interdisciplinares que subsidiem a formulação de políticas intersetoriais que atendam as especificidades do público alvo da educação especial.

149. O acompanhamento do programa é realizado por meio do módulo de Acompanhamento de Beneficiários. O município é o responsável pela coleta dos dados que serão pareados e usuário último das informações geradas. A inclusão no programa é feita por meio do Termo de Adesão em que, além da coleta de informações, o município também se compromete a garantir a matrícula escolar dos beneficiários do BPC que estejam fora da rede de ensino.

150. A falta de transporte escolar acessível é uma das barreiras que impedem o acesso e a permanência na escola dos beneficiários do BPC. A estratégia 4.6 busca manter e ampliar programas suplementares que promovam a acessibilidade nas instituições públicas. Essa estratégia coaduna-se com a ação conjunta do MEC com o FNDE que busca viabilizar a aquisição e



distribuição de veículos para o transporte escolar acessível, priorizando os municípios com maior número de beneficiários do BPC com deficiência em idade obrigatória, fora da escola.

151. O projeto de ônibus escolar acessível foi incluído no âmbito do Programa Caminho da Escola, considerando a criação de veículos com adaptação ou adequação do mobiliário e das instalações dependendo da quantidade de estudantes com deficiência ou restrição de mobilidade, a serem beneficiados em cada rota. As escolas podem adquirir os ônibus adaptados por meio de recursos do Fundeb, do salário educação, por meio de transferência de recursos do FNDE no âmbito do Plano de Ações Articuladas, por financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), e com o uso das demais fontes estaduais e municipais de recursos vinculadas à educação. Os dados do Simec mostram que de 2008 até 2015 foram gastos cerca de R\$ 525 milhões para aquisição de ônibus acessíveis, totalizando 3.794 veículos novos que atendem 1.552 municípios.

152. No que tange à qualidade do atendimento educacional, destacam-se as estratégias 4.3 e 4.4 que se referem, respectivamente, às condições de permanência por meio da implantação de salas de recursos multifuncionais e pelo fomento da formação continuada de professores; e ao acesso ao AEE, ou seja, a garantia de atendimento educacional em SRMs (Salas de Recursos Multifuncionais), classes, escolas ou serviços especializados. O AEE é realizado de preferência em escolas regulares em salas de recursos multifuncionais, definidas como espaços com equipamentos, mobiliários, recursos de acessibilidade materiais didáticos/pedagógicos e professor com formação adequada para realizar o atendimento. No governo federal, o Programa de Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais (PISRM) pode ser considerado como a principal iniciativa na tentativa de atingir os objetivos de tais estratégias.

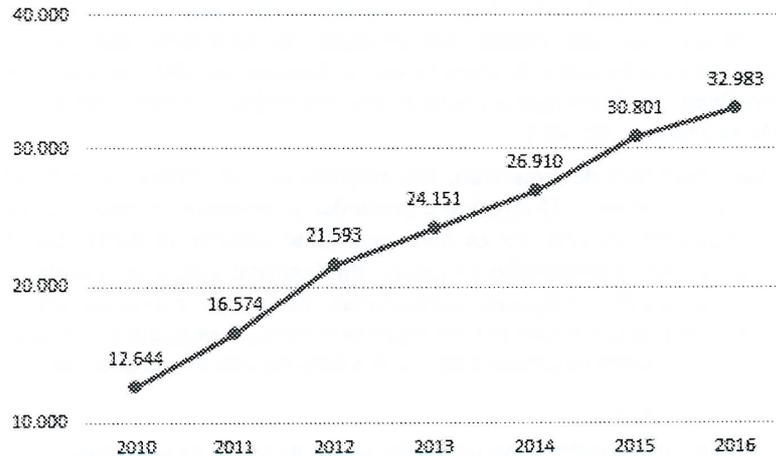
153. O PIRSM foi instituído com o objetivo de apoiar a organização e a oferta de AEE, prestado de forma complementar aos estudantes da educação especial matriculados em classes comuns do ensino regular, assegurando-lhes condição de acesso, participação e aprendizagem e contribuir para o fortalecimento do processo de inclusão educacional nas classes comuns de ensino. O MEC é o responsável pela viabilização e a garantia de entrega dos equipamentos mobiliários, o acompanhamento das atividades desenvolvidas e a avaliação da efetiva utilização dos bens em conformidade com a finalidade estabelecida.

154. O PIRSM disponibiliza às escolas públicas de ensino regular, conjunto de equipamentos de informática, mobiliários, materiais pedagógicos e de acessibilidade para a organização do espaço de AEE e, em contrapartida, o sistema de ensino providencia o espaço físico necessário à implantação dos equipamentos, mobiliários e materiais didáticos e pedagógicos de acessibilidade, bem como, do professor para atuar no AEE.

155. Dados retirados do Censo Escolar, demonstram que o PIRSM pode ter estimulado a implantação das SRMs no país. O Gráfico 4.3 mostra o crescimento do número de SRMs no Brasil entre 2010 e 2016. No ano de 2010 existiam 12.644 estabelecimentos de ensino que possuíam SRMs, em 2016 houve um incremento de 160% neste quantitativo, ou seja, 32.983 estabelecimentos de ensino declararam possuir ao menos uma SRM em suas dependências.



Gráfico 4.3 – Número de escolas com pelo menos uma sala de recursos multifuncionais



Fonte: Inep.

META 5 – ALFABETIZAÇÃO NA IDADE ADEQUADA

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

157. A alfabetização é requisito ao direito à educação e a todos os demais direitos humanos. A alfabetização infantil é dever do Estado. A Resolução 7/2010 que fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de nove anos, em seu art. 30, estabelece que os três anos iniciais do ensino fundamental devem assegurar a alfabetização e o letramento.

158. A alfabetização envolve um *continuum* de aprendizagem, permitindo que as pessoas possam alcançar seus objetivos, desenvolver seu conhecimento e potencial e participar plenamente na comunidade e na sociedade em geral. O Inep, no esforço de criar indicadores e realizar o acompanhamento do nível de alfabetização no Brasil, criou conceitos de alfabetização e letramento em língua portuguesa e matemática com base em discussões acadêmicas recentes. A alfabetização é, então, definida como “apropriação do sistema de escrita que pressupõe a compressão do princípio alfabético, indispensável ao domínio da leitura e da escrita” (Inep. “Avaliação Nacional da Alfabetização: Relatório 2013-2014”).

159. No Brasil, as discussões a respeito da necessidade de definição de políticas públicas para a educação e alfabetização intensificaram-se a partir da década de 1980 como resultado do processo de redemocratização do país. Em 2001, com a votação do primeiro Plano Nacional de Educação, e também em resposta a crescente pressão e participação da sociedade civil em parceria com o setor privado, os governantes passam a definir e implementar políticas públicas para educação e alfabetização (Maria Mortatti, “Um balanço crítico da ‘Década da Alfabetização’ no Brasil”).

160. Deficiências na alfabetização em escolas brasileiras vem ocorrendo insistentemente há muitas décadas e vem sendo evidenciado em avaliações externas à escola, tais como o Programa Internacional de Avaliação de Alunos (Pisa) e o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), que



demonstram altos índices de desempenho precário ou nulo em provas de leitura além de grandes contingentes de alunos não alfabetizados ou semialfabetizados depois de quatro, seis, oito anos de escolarização (Magda Soares, “Letramento e alfabetização: as muitas facetas”).

161. Os problemas de alfabetização no Brasil podem ser processos resultantes de diversas situações, tais como dificuldades do aluno em aprender, do professor ensinar, do insuficiente envolvimento da família na vida escolar das crianças, da ineficiente atuação dos gestores da educação, da aplicação inadequada de investimentos financeiros, além de problemas de âmbito sistêmico que envolvem as discussões a respeito dos conteúdos e métodos de ensino na etapa da alfabetização (Maria Mortatti, op. cit.).

162. O Plano Nacional de Educação, em resposta aos problemas identificados prioriza a alfabetização por meio da Meta 5. O objetivo é que todas as crianças, no máximo, até o final do 3º ano do ensino fundamental, ou seja, até os oito anos idade, estejam alfabetizadas. A Meta possui sete estratégias que buscam a articulação do ensino fundamental com a pré-escola; a alfabetização de minorias como populações indígenas, quilombolas, itinerantes e pessoas com deficiência; a aplicação de novas tecnologias e busca por inovação bem como o estímulo a formação adequada de professores aliados a avaliações nacionais periódicas a respeito dos níveis de alfabetização no país.

Evolução e projeção da meta

163. O Inep procurou construir um indicador capaz de medir as capacidades de codificação e decodificação, as habilidades de leitura e escrita e as habilidades matemáticas. A Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) é atualmente o instrumento utilizado para a medição e acompanhamento da Meta 5. A avaliação fornece resultados sobre os níveis de alfabetização alcançados pelos estudos ao final do terceiro ano do Ensino Fundamental nos municípios, estados e no Brasil.

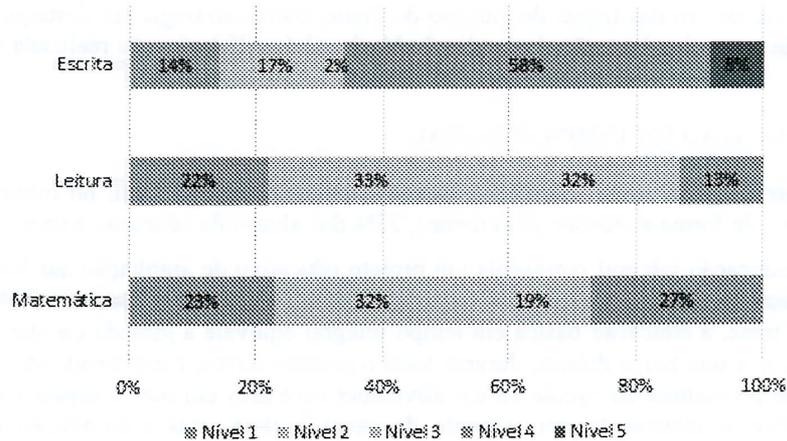
164. A ANA é uma avaliação censitária direcionada aos estudantes do 3º ano do ensino fundamental que busca avaliar o nível de alfabetização dos alunos e produzir indicadores sobre as condições da oferta de ensino. A metodologia tem por base a aplicação de testes de matemática, leitura e escrita. Os resultados dos testes são apresentados em escalas de proficiência que distribui os estudantes participantes de acordo com seu desempenho. Cada nível de proficiência agrupa um conjunto de habilidades comuns a determinado grupo de estudantes. O desempenho das turmas, escolas, redes municipais, estaduais ou federais e o desempenho nacional são estimados com base na distribuição das proficiências dos participantes na escala.

165. A ANA mais recente é a de 2016. Participaram da avaliação mais de dois milhões de estudantes e aproximadamente 48 mil escolas, cobrindo quase todo o universo de escolas públicas que tinham o 3º ano do ensino fundamental. A avaliação é dividida em níveis de 1 a 4 para leitura e matemática, em que os níveis 1 e 2 são considerados insuficientes e os níveis 4 e 5, suficientes. No caso da escrita, os níveis 1, 2 e 3 são elementares e insuficientes e os níveis 4 e 5 são suficientes.

166. O Gráfico 5.1 evidencia que a habilidade de escrita aparece com uma concentração maior de estudantes no nível 4 da escala de proficiência (58%), na habilidade de leitura a maioria dos estudantes (65%) se encontrava nos níveis 2 e 3, e, para a matemática, a maioria das notas aparecem nos dois primeiros níveis com 54% dos estudantes.



Gráfico 5.1 – Distribuição percentual dos estudantes por nível de proficiência



Fonte: Inep.

167. Seguindo a metodologia adotada pelo Inep, conclui-se que o percentual de crianças do 3º ano do ensino fundamental com aprendizagem suficiente na escrita é de 66%. A leitura e matemática apresentam índices piores, de 45% e 46% respectivamente. Em comparação com os dados da ANA de 2014, houve aumento de 3,3% no número de alunos com notas consideradas suficientes para a habilidade de leitura e de 1,5% nas notas de matemática. Não foi possível comparar a habilidade de escrita devido a mudanças metodológicas utilizadas na avaliação de 2016.

Estratégias em destaque

168. A Meta 5 é uma das metas que possui o menor número de estratégias de todo o PNE. São apenas sete estratégias que buscam a articulação do ensino fundamental com a pré-escola (5.1) a instituição de instrumentos de avaliação nacional periódicos (5.3), a seleção, certificação e divulgação de tecnologias educacionais para alfabetização, juntamente com o fomento ao desenvolvimento de práticas pedagógicas inovadoras (5.4 e 5.5), a alfabetização de minorias, tais como comunidades indígenas, quilombolas, itinerantes e do campo e também de pessoas com deficiência (5.5 e 5.7) e a formação inicial e continuada de professores para alfabetização de crianças (5.6).

169. Na intenção ampliar os compromissos de alfabetizar crianças até os oito anos de idade, ao final do 3º ano do ensino fundamental, os governos estaduais, municipais, o Distrito Federal e a União firmaram um compromisso intitulado Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (Pnaic), os quais, no ato de adesão se comprometem a alfabetizar todas as crianças em língua portuguesa e em matemática, realizar avaliações anuais universais e, no caso dos estados, apoiar os municípios que tenham aderido as ações do Pacto com o intuito de efetivar sua implementação.

170. Uma das linhas de ação do Pnaic, a formação continuada presencial para professores alfabetizadores e seus orientadores de estudo, diz respeito à estratégia 5.6. Com base no Programa Pró-Letramento, são oferecidos cursos presenciais de dois anos para os professores alfabetizadores e cursos específicos com duzentas horas de duração por ano para os orientadores de estudo, os quais devem, de preferência, ser selecionados entre as equipes de tutores formados pelo Pró-Letramento do município do estado.



171. O Programa Pró-Letramento é realizado pelo MEC em parceria com universidades que integram a Rede Nacional de Formação Continuada e tem por objetivo a melhoria da qualidade de aprendizagem da leitura/escrita e matemática nos anos/séries iniciais do ensino fundamental. O Programa é coordenado pelo MEC em parceria com universidades por meio de convênio.

172. Ainda dentro das linhas de atuação do Pnaic, outra estratégia em destaque é a 5.2, que foi concretizada com a implantação da Avaliação Nacional da Alfabetização realizada bianualmente pelo Inep.

META 6 – EDUCAÇÃO EM TEMPO INTEGRAL

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

174. A educação integral representa um projeto educativo de ampliação das horas em que o aluno permanece na escola ou sob sua responsabilidade. Segundo o Decreto 7.083/2010, que regulamenta o tema, a educação básica em tempo integral equivale à jornada escolar com duração igual ou superior a sete horas diárias, durante todo o período letivo, compreendendo o tempo total em que o aluno permanece na escola ou em atividades escolares em outros espaços educacionais. Ela não significa simplesmente um aumento da carga horária, mas a ampliação intencional e articulada do aprendizado cognitivo, afetivo, socioemocional, esportivo, artístico, cultural, de valores éticos e democráticos, de convivência em grupo, de formação cidadã, e de participação nas decisões escolares e da comunidade.

175. Idealmente, a jornada média diária de sete horas deve contar com atividades formativas e em espaços favoráveis ao desenvolvimento das crianças e jovens, de acordo com o projeto pedagógico da escola e respaldada por planejamento multidisciplinar e articulação de parcerias com espaços públicos, órgãos e instituições educativas, culturais e esportivas.

176. A educação integral, para ser efetiva no desenvolvimento integral das crianças e jovens, requer um trabalho conjunto com outras políticas públicas, como assistência social, saúde, cultura e transportes. A educação integral envolve atividades dentro e fora da escola, alimentação, material pedagógico, transporte, mobilidade urbana, readequação ou construção de instalações apropriadas, orientação às famílias e comunidades no entorno escolar, adequação na jornada de trabalho e no número de professores e capacitação da equipe docente e dos demais profissionais da educação.

177. A educação integral como política pública contribui para a equidade socioeconômica dos alunos, reduzindo as desigualdades de aprendizagem e desenvolvimento de alunos em situação de maior vulnerabilidade.

178. O PNE preconiza em sua Meta 6 oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% dos alunos da educação básica. Essa é uma meta em que se responsabilizam todos os entes federados, pois abrange desde a educação infantil, passando pelo ensino fundamental e indo até o ensino médio, além de ser necessária a complementação financeira da União aos outros entes.

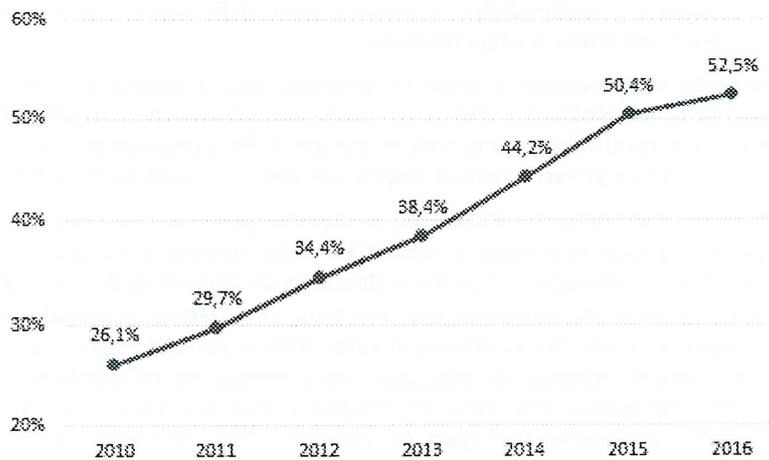
Evolução e projeção da meta

179. A Meta 6 se desdobra em dois indicadores. Um contempla a porcentagem de escolas públicas da educação básica com matrículas em tempo integral. Segundo a Meta, 50% das escolas deveriam ofertar vagas na educação integral em 2024. Além disso, a porcentagem de matrículas da educação básica na rede pública em tempo integral deverá ser de pelo menos 25% em 2024. A aferição do indicador é feita com base no Censo Escolar da Educação Básica.



180. O gráfico 6.1 mostra a evolução do primeiro indicador. Observa-se um crescimento significativo do percentual de escolas que oferecem vagas no ensino integral, a tal ponto que, em 2016, mais da metade das escolas públicas o ofertavam.

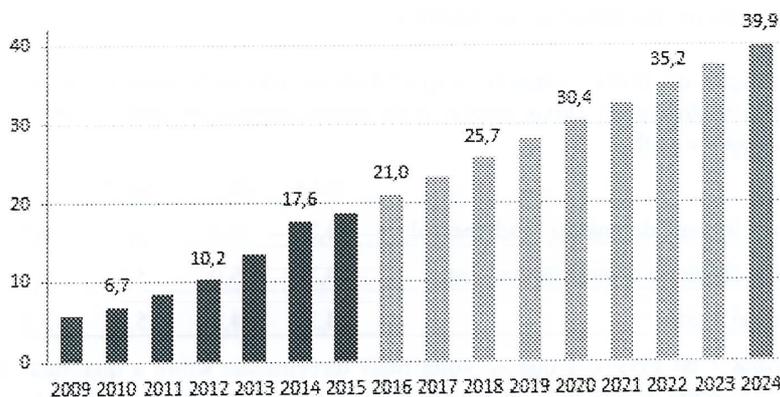
Gráfico 6.1 – Percentual de escolas públicas com ao menos um aluno que permanece no mínimo sete horas diárias em atividades escolares



Fonte: Inep.

181. A segunda parte da Meta exige a comparação entre o total de matriculados na educação básica pública com as matrículas em tempo integral. Os dados mostram crescimento consistente das matrículas em tempo integral, indicando que, provavelmente, a meta será atingida. Conforme mostra o Gráfico 6.2, em 2014, 17,6% das matrículas nas escolas públicas da educação básica foram realizadas em educação integral.

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



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

Estratégias em destaque

182. As estratégias da meta de educação integral orientam como sua implementação pode ocorrer como política pública (estratégias 6.1 a 6.6). Elas têm como base o regime de colaboração



do poder público com diferentes espaços educativos, culturais e esportivos; associações da sociedade civil (centros comunitários), entidades beneficentes de assistência social; entidades privadas de serviço social vinculadas ao sistema sindical e instituições especializadas no atendimento a pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação.

183. Duas estratégias (6.7 e 6.8) dispõem sobre as especificidades de populações com necessidades de maior suporte de políticas públicas para garantia de direitos: populações do campo, de comunidades indígenas e quilombolas e pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação.

184. A estratégia 6.1 preconiza a oferta de educação básica pública em tempo integral de forma que o tempo de permanência dos alunos na escola, ou sob sua responsabilidade, passe a ser igual ou superior a sete horas diárias durante todo o ano letivo. Para impulsionar a educação integral nas escolas públicas do país, o governo federal lançou, em 2007, o Programa Mais Educação.

185. Conforme o Ministério da Educação, o objetivo principal do Programa é ampliar o tempo das crianças nas escolas com vistas a reduzir a evasão, repetência e a distorção idade/série, por meio de ações culturais, educativas, esportivas de educação ambiental, de educação em direitos humanos e de lazer. Trata-se da estratégia indutora para se constituir a jornada escolar com a duração igual ou superior a sete horas diárias, durante todo o período letivo, compreendendo o tempo total que um mesmo estudante da educação básica permanece na escola ou em atividades escolares. Ele é operacionalizado por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola e atende, prioritariamente, escolas com percentual igual ou superior a 50% de estudantes participantes do Programa Bolsa Família, conforme ações de acesso aos serviços públicos do Programa Brasil sem Miséria. Integram o Programa Mais Educação ações dos seguintes ministérios: do Desenvolvimento Social e Agrário, da Cultura e do Esporte.

186. Em 2017, o Programa está sendo implementado por meio da realização de acompanhamento pedagógico em Língua Portuguesa e Matemática e do desenvolvimento de atividades nos campos de artes, cultura, esporte e lazer, impulsionando a melhoria do desempenho educacional mediante a complementação da carga horária em cinco ou quinze horas semanais no turno e contraturno escolar.

META 7 – QUALIDADE DA EDUCAÇÃO BÁSICA

187. **Descrição da meta:** fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb:

	2015	2017	2019	2021
Anos iniciais do ensino fundamental	5,2	5,5	5,7	6,0
Anos finais do ensino fundamental	4,7	5,0	5,2	5,5
Ensino médio	4,3	4,7	5,0	5,2

188. A Meta 7 do PNE é a que se volta mais diretamente sobre a qualidade da Educação, estabelecendo uma escala progressiva de médias do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) que deverão ser alcançadas a cada dois anos até 2021. A Meta conta com 36 estratégias que envolvendo ações nos mais variados setores incluindo áreas técnicas, tecnológicas, facilidade acesso, programas suplementares, melhoria da aprendizagem dos alunos, melhoria dos instrumentos de avaliação da qualidade, entre outros.



189. De acordo com o Inep, um sistema de ensino ideal é aquele em que todas as crianças e adolescentes tem acesso à escola, não desperdiçam tempo com repetências e não abandonam a escola precocemente. A qualidade da educação, portanto, não necessariamente vem acompanhada do aumento da taxa de acesso. O acesso à escola no Brasil já é uma questão relativamente superada, o grande problema está nas taxas de repetência, evasão e baixa proficiência obtida em exames padronizados.

190. Nesse sentido, os indicadores educacionais de qualidade são imprescindíveis pois permitem o monitoramento do sistema de ensino. No caso do Ideb, e mais precisamente da Meta 7 do PNE, a importância advém da necessidade de realização de diagnósticos que possam nortear as políticas públicas com foco na melhoria do sistema educacional a fim de identificar quais escolas ou redes de ensino cujos alunos apresentem baixa performance em termos de rendimento e proficiência bem como monitorar a evolução do desempenho desses alunos.

191. O Ideb surge, portanto, da necessidade de se ter em um único indicador as ponderações e notas obtidas pelos alunos no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) juntamente com a taxa de evasão e reprovação via fluxo escolar. É atualmente o principal instrumento de avaliação a qualidade da educação básica no Brasil. O objetivo fundamental do índice é subsidiar o gestor com informações que permitam verificar a efetividade do sistema de ensino a fim de melhorar a qualidade da educação e elevar o Brasil à mesma média educacional dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

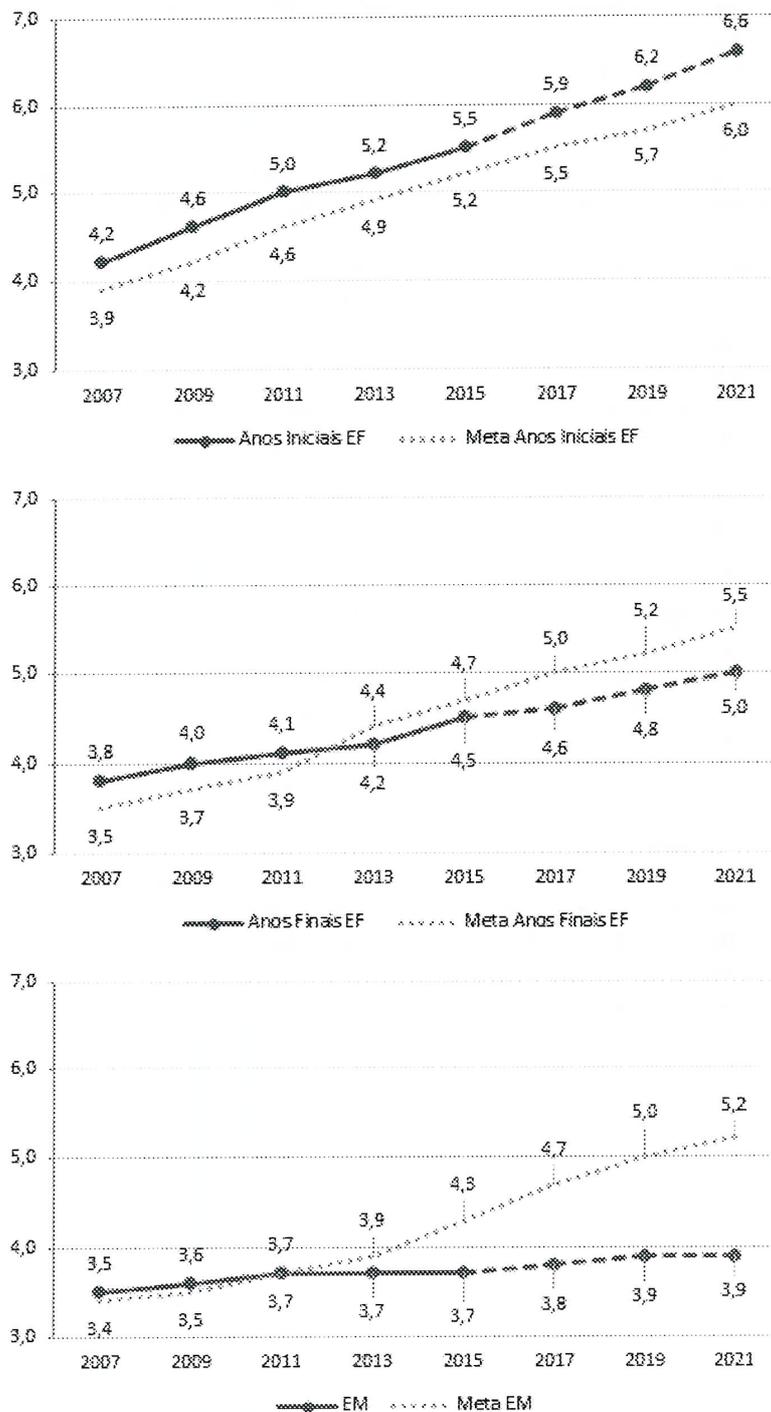
Evolução e projeção da meta

192. O acompanhamento e monitoramento da Meta 7 é feito por meio da média nacional do Ideb nos anos iniciais e finais do ensino fundamental e no ensino médio. As metas do Ideb foram fixadas no Termo de Adesão ao Compromisso Todos pela Educação. A meta nacional norteia o cálculo das trajetórias individuais para o Brasil e demais entes federados a partir de um compartilhamento de esforços.

193. O Gráfico 7.1 mostra a evolução das notas do Ideb, a comparação com as metas estabelecidas desde o ano 2007 até 2015 e a projeção para 2021. Os resultados dos anos iniciais do ensino fundamental demonstram que houve cumprimento de todas as metas postas para essa etapa de ensino. O problema maior concentra-se nos anos finais do ensino fundamental e, principalmente, no ensino médio. Nos anos finais do ensino fundamental, observa-se que a meta foi cumprida até 2011, porém, a partir de 2013, os resultados apresentados foram abaixo do estipulado. No caso do ensino médio, a situação agrava-se ainda mais. A meta foi cumprida até 2011, mas a partir da 2013 houve estagnação e a média se manteve em 3,7 quando deveria ter subido para 3,9 e 4,3, respectivamente.



Gráfico 7.1 – Ideb nacional (2007-2015), projeção do Ideb nacional (2017-2021) e metas para o Ideb nacional (2007-2021), por etapa da educação básica

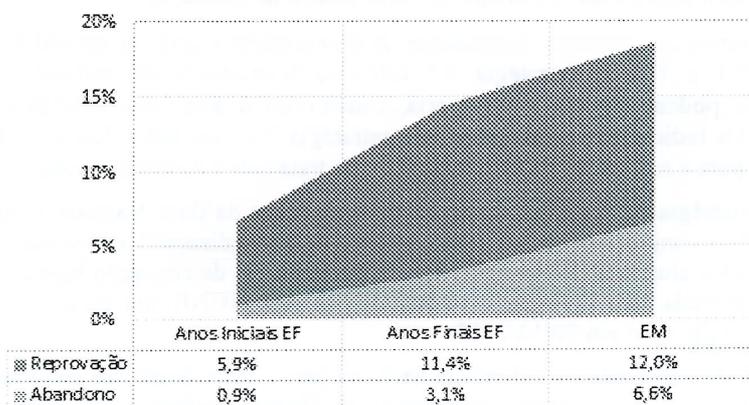


Fonte: Inep (2007 a 2015); projeção para 2017-2021.



194. Como o Ideb é um índice composto, é interessante observar os dados a respeito das taxas de reprovação e abandono. O ensino médio é o que apresenta as piores taxas de reprovação e abandono em comparação com as demais etapas. O Gráfico 7.2 exibe as taxas de rendimento escolar para o ano de 2016. A taxa de abandono do ensino médio é de 6,6% e a de reprovação 12%. As estatísticas também mostram que, no ensino médio, o 1º ano é o mais crítico apresentando taxa de reprovação de 17,3% e 8,6% de abandono. Nessa etapa de ensino, o percentual de alunos com atraso escolar de dois anos é de 33%, representado o maior percentual em comparação com as demais etapas.

Gráfico 7.2 – Taxa de rendimento escolar, por etapa da educação básica – 2016



Fonte: Inep.

195. As projeções apresentadas no Gráfico 7.1 mostram um cenário preocupante para os anos finais do ensino fundamental e para o ensino médio. O Gráfico 7.2 aponta para uma deficiência no rendimento escolar, em especial do ensino médio. A projeção aponta para uma nota de 3,9 no Ideb para o ano de 2021 no caso do ensino médio e de 5,0 para os anos finais do ensino fundamental, revelando um possível cenário de que, a menos que haja mudança nas políticas públicas direcionadas à qualidade da educação, as metas continuarão não sendo cumpridas.

Estratégias em destaque

196. A Meta 7, dada a sua grande importância e abrangência, possui o maior número de estratégias estabelecidas no PNE. Ao todo são 36 estratégias que podem ser agrupadas em temas comuns. As estratégias que tratam de a) apoio/assistência (7.5, 7.6, 7.16, 7.29 e 7.36); b) avaliação, indicadores de desempenho e nível de aprendizado (7.1, 7.2a, 7.2b, 7.3, 7.4, 7.7, 7.8, 7.10, 7.11, 7.21 e 7.32); c) grupos étnicos e minorias (7.24, 7.25, 7.26, e 7.27); d) infraestrutura e tecnologia (7.13, 7.12, 7.14, 7.15, 7.17, 7.18, 7.19, 7.20 e 7.22a); e) pessoal e formação continuada (7.22b, 7.30, 7.31 e 7.33); f) função social da educação (7.9, 7.23, 7.28, 7.34 e 7.35).

197. No âmbito do grupo de apoio e assistência, o destaque é para a estratégia 7.5 que trata do Plano de Ações Articuladas. O PAR é um instrumento dividido em quatro dimensões: gestão educacional, formação de professores e profissionais, práticas pedagógicas e avaliação e infraestrutura física escolar. Dada sua amplitude, plano abrange todas as estratégias elencadas no grupo de apoio e assistência e também algumas estratégias do grupo de infraestrutura e tecnologia e de pessoal e formação continuada.

198. O plano estabelece novos parâmetros e práticas de planejamento e gestão para os sistemas e redes de ensino além de fornecer apoio técnico e financeiro aos entes federativos. O objetivo do PAR é promover uma homogeneização no tratamento da questão educacional em todo



país, serve como ferramenta de planejamento centralizado que norteia as atividades do Governo Federal. Por meio do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do MEC, os municípios realizam o diagnóstico de sua rede educacional e elaboram seus planos o que permite ao MEC verificar em quais áreas será necessária atuação em termos de assistência técnica e com isso estabelecer um cronograma de atendimento dos seus diversos programas.

199. O PAR funciona em ciclos. O primeiro ciclo abrangeu o período de 2007 a 2010, o segundo de 2011 a 2014 e atualmente encontra-se ciclo de 2016-2019. O ciclo atual foi estruturado em consonância com o PNE e foi dividido em quatro etapas: diagnóstico, elaboração, pactuação e repasse de recursos. As metas do PNE encontram-se disponíveis no PAR para que os entes federados registrem suas metas declaradas em seus planos de educação.

200. No grupo da avaliação, indicadores de desempenho e nível de aprendizado, destacam-se as estratégias 7.1 e 7.3. A estratégia 7.3 refere-se à produção de indicadores de avaliação institucional que podem ser, em sua maioria, construídos a partir das informações retiradas do Censo Escolar. Os indicadores produzidos pela estratégia 7.3 e os dados do Censo Escolar também servem de base para a realização da estratégia 7.4 que trata sobre a autoavaliação.

201. A estratégia 7.1 trata das diretrizes pedagógicas e da Base Nacional Comum Curricular. A BNCC define o conjunto orgânico e progressivo de aprendizagens essenciais que deverão ser desenvolvidas pelos alunos ao longo das etapas e modalidades da educação básica. O texto final da BNCC foi aprovada pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) em 15/12/2017 e homologada pelo Ministro da Educação em 20/12/2017.

202. A BNCC pretende ser referência nacional para a formulação dos currículos dos sistemas e das redes escolares dos estados, municípios e Distrito Federal bem como das propostas pedagógicas das instituições escolares. O objetivo é tentar superar a fragmentação as políticas educacionais, fortalecer o regime de colaboração entre os entes federados e balizar a qualidade da educação. A elaboração da BNCC contou com a colaboração dos estados, municípios e Distrito Federal, após sua homologação deverão ser construídos os currículos subnacionais com base nas aprendizagens essenciais estabelecidas na BNCC. A atuação do MEC, nesta estratégia é fornecer apoio técnico e financeiro para que a implementação da BNCC possa de fato ocorrer de forma sustentável fortalecendo as redes de ensino.

203. Ainda no mesmo grupo, merece destaque a estratégia 7.21 que visa o estabelecimento de parâmetros mínimos de qualidade dos serviços da educação básica até o 2º ano de vigência do PNE. A União até o momento instituiu parâmetros apenas para a educação infantil em um documento anterior ao PNE e, aparentemente, não há iniciativa do governo federal no sentido de buscar a ampliação para toda a educação básica ou até mesmo de rever o que já foi feito no passado no sentido de tentar cumprir a meta para esta estratégia.

204. Em relação ao grupo de infraestrutura e tecnologia, destacam-se as estratégias 7.13, 7.17, 7.15, 7.18 e 7.20, atendidas pelos programas Caminho da Escola, Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate), Programa Dinheiro Direto na Escola, Programa Banda Larga nas Escolas (PBLE) e o Projeto Conectividade às Escolas Rurais. O Programa Caminho da Escola e o Pnate se referem a transporte escolar (estratégias 7.13, e 7.17). O primeiro visa padronizar e renovar a frota de veículos escolares. O segundo tem como objetivo garantir o acesso e a permanência nos estabelecimentos escolares do ensino fundamental público a residentes em área rural.

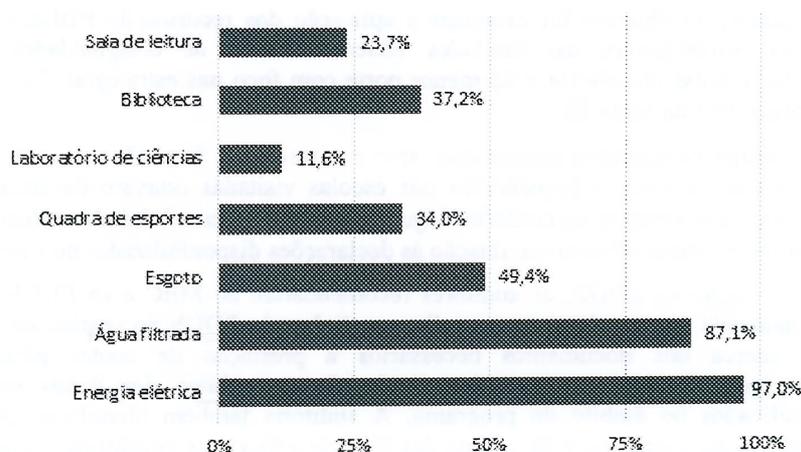
205. A estratégia 7.18 merece especial atenção dadas as condições precárias em que se encontram os estabelecimentos de ensino brasileiros. De acordo com o indicador elaborado pelo observatório do PNE, com base nos dados do Censo Escolar, apenas 4,8% das escolas da educação básica possuem infraestrutura adequada, ou seja, possuem em suas instalações todos os seguintes



itens: energia elétrica, abastecimento de água tratada, esgotamento sanitário da rede pública, quadra esportiva, laboratório de ciências, biblioteca ou salas de leitura.

206. O Gráfico 7.3 demonstra que, dos itens da infraestrutura básica, apenas energia elétrica e água filtrada aparecem em quase todas as escolas. Os demais itens não estão presentes nem em 50% dos estabelecimentos de ensino, o esgotamento da rede pública abastece apenas 49,4% dos estabelecimentos, menos de 40% possuem bibliotecas e quadras de esporte, apenas 23,7% possuem salas de leitura e 11,6% são equipados com laboratórios de ciências.

Gráfico 7.3 – Infraestrutura das escolas de educação básica – Ano



Fonte: Inep.

207. A estratégia 7.15 visa universalizar o acesso à internet em banda larga até 2018 e triplicar até 2020 a relação computador/aluno nas escolas da rede pública e é complementada pela estratégia 7.20 que objetiva prover equipamentos e recursos tecnológicos digitais. As estatísticas do Censo Escolar demonstram que há poucas chances de se atender aos objetivos da estratégia 7.15 dentro do prazo estabelecido. Em 2016, 50,4% das escolas da rede urbana possuíam banda larga e na zona rural o índice era de apenas 5,8%.

208. O PBLE é uma ação em conjunto da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), MEC e FNDE em parceria com as secretarias de educação estaduais e municipais, o Ministério das Comunicações e do Planejamento e do Conselho Nacional de Secretários da Educação (Consed) que tem como objetivo conectar todas as escolas públicas urbanas à internet. As operadoras autorizadas se comprometem, entre outras coisas, a instalar infraestrutura de rede para suporte à conexão de todas as escolas públicas urbanas com manutenção dos serviços sem ônus até o ano de 2025. No caso dos estabelecimentos de ensino localizados em zonas rurais, destaca-se o Projeto Conectividade às Escolas Rurais, criado a partir de uma obrigação imposta pela Anatel, em uma de suas licitações com o intuito de comprometer as operadoras, até 2027 a disponibilizar acesso à internet para escolas do campo de todos os municípios brasileiros que estão a uma distância de até 30km a partir da sede de cada município.

209. O Sistema de Coleta de Informações (Sici) da Anatel mostra que em setembro de 2017 as operadoras instalaram banda larga em 62.202 escolas no âmbito do PBLE, representando 49,8% dos estabelecimentos de ensino urbanos e disponibilizaram rede de internet para 28.780 (45,6%) escolas localizadas em zonas rurais. O Sici também informa que não houve instalação em 7.393 escolas urbanas e em 13.338 rurais, devido a pendências do MEC, FNDE ou da própria escola. Em relação aos demais grupos – grupos étnicos e minorias, pessoal e formação continuada e função



social da educação –, o MEC possui programas diversos programas que, apesar de não serem direcionados especificamente para a Meta 7, atendem de certa forma as ações elencadas nestas estratégias. Há, contudo, um longo caminho a ser trilhado para que todas as 36 estratégias dessa meta possam, de fato, serem atendidas e cumpridas, de forma a fazer com que o objetivo de elevar as metas do Ideb possa ser alcançado.

Acompanhamento pelo TCU

210. Em 2015, o TCU realizou auditoria operacional coordenada na infraestrutura das escolas públicas de ensino fundamental em parceria com dezenove Tribunais de Conta dos Estados e oito Secretarias de Controle Externo do TCU nos estados (TC 025.384/2015-4, Acórdão 1007/2016-Plenário). O objetivo foi examinar a aplicação dos recursos do PDDE e do PAR, as deficiências na infraestrutura das unidades educacionais, e as desigualdades regionais e precariedade das escolas do interior e de menor porte com foco nas estratégias 7.18, 7.20 e 7.21, além da estratégia 20.7 da Meta 20.

211. A equipe de auditoria constatou, após realização de inspeções in loco, que mais da metade das instalações e dos equipamentos das escolas visitadas estavam na situação ruim ou precária no tocante aos aspectos de conforto, segurança, higiene, acessibilidade e adequação. Foram constatadas também inconsistências em relação às declarações disponibilizadas no Censo Escolar.

212. Em relação ao PDDE, os auditores recomendaram ao MEC e ao FNDE a revisão de normativos e manuais que regulamentam as diversas linhas do PDDE no sentido de buscar maior transparência acerca dos documentos necessários à prestação de contas pelas secretarias estaduais/municipais de educação e maior divulgação ao público dos dados sobre repasses financeiros realizados no âmbito do programa. A auditoria também identificou problemas em relação a conservação e prestação de contas das quadras esportivas construídas com recursos do PAR e recomendou que nos termos de compromisso também constasse a exigência de manutenção das quadras por parte das secretarias estaduais de educação.

META 8 – ESCOLARIDADE MÉDIA DA POPULAÇÃO DE 19 A 29 ANOS

213. **Descrição da meta:** elevar a escolaridade média da população de dezoito a 29 anos, de modo a alcançar, no mínimo, doze anos de estudo no último ano de vigência deste Plano, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no país e dos 25% mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

214. A Meta 8 tem como propósito elevar a escolaridade média da população jovem (dezoito a 29 anos) e superar as desigualdades educacionais. O foco estabelecido pelo PNE são os grupos sociais com índices educacionais menores, com maior vulnerabilidade na consecução de direitos de aprendizagem e que requerem políticas públicas específicas para superação de adversidades e atingimento de equidade educacional: a população do campo, os 25% mais pobres do país, o Nordeste (que é a região com menor escolaridade média) e os negros.

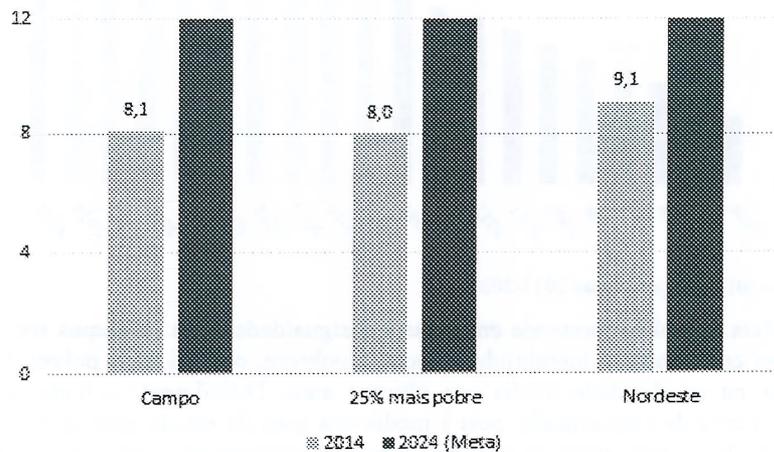
215. Essa Meta tem como objetivos a diminuição das desigualdades educacionais, o desenvolvimento da cidadania e a mitigação da discriminação econômico-social. O art. 37 da Lei 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB) estabelece que “a educação de jovens e adultos será destinada àqueles que não tiveram acesso ou continuidade de estudos no ensino fundamental e médio na idade própria”. Dessa forma, a Meta 8 tem foco nessa população, que não completou seus estudos na idade adequada, mas ainda é sujeito de direitos educacionais, que devem ser garantidos pelo Estado.



216. Para a população residente no campo, os 25% mais pobres e a região com menor escolaridade (Nordeste), foi estabelecido patamar mínimo de escolaridade média a ser atingido até 2024, o de doze anos de estudo, correspondentes à educação básica completa (nove anos de estudo no ensino fundamental e três anos de estudo no ensino médio).

217. O gráfico 8.1 mostra a situação da escolaridade desses grupos em 2014 em relação à meta a ser atingida.

Gráfico 8.1 – Escolaridade média no campo, dos 25% mais pobres e no Nordeste – 2014



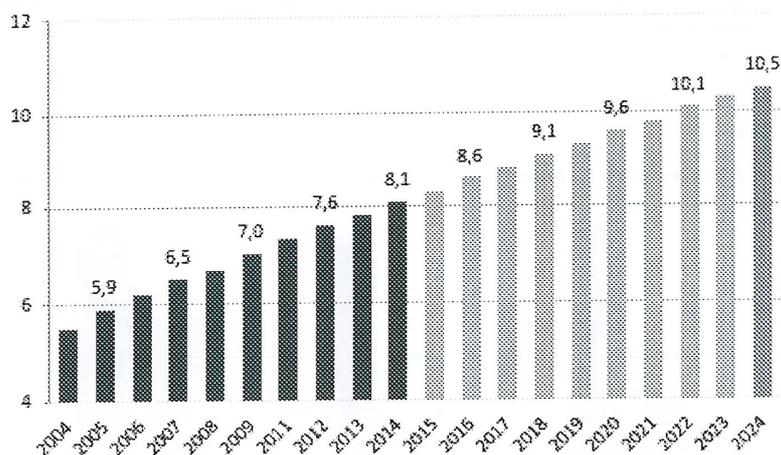
Fonte: Inep.

Evolução e projeção da meta

218. Com relação à população do campo, observa-se avanço significativo da escolaridade média ao longo dos anos, passando de 5,5 anos em 2004 para 8,1 anos em 2014. Apesar disso, dificilmente a meta será atingida sem que haja o reforço das políticas voltadas para esse público, conforme projeções constantes no Gráfico 8.2. Essa população constitui grande desafio para o atingimento da meta, pois possui especificidades regionais, particularidades em relação à cultura da comunidade local, às características socioeconômicas e à configuração territorial.



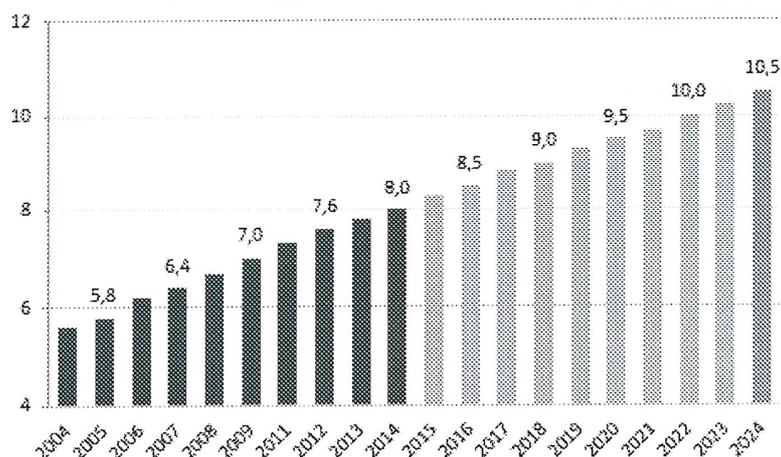
Gráfico 8.2 – Escolaridade média da população do campo de dezoito a 29 anos



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

219. A Meta 8 também pretende enfrentar a desigualdade entre os grupos socioeconômicos, focando naqueles com maior vulnerabilidade social e pobreza, os 25% mais pobres. Esses também tiveram avanços na escolaridade média nos últimos anos. Dificilmente a meta será alcançada, apesar do crescimento da escolaridade, pois a média dos anos de estudo saiu de 5,6 anos em 2004 para 8,0 anos em 2014, mas ainda se encontra longe de alcançar doze anos em 2024. Destaca-se ainda que a população dos 25% mais ricos possuía uma escolaridade média de 12,3 anos em 2015, o que mostra grande desigualdade entre os grupos, quase quatro anos de estudo a mais entre os mais ricos. Essa situação perpetua a reprodução das desigualdades no acesso e permanência educacional. O gráfico 8.3 exibe os índices apurados para 2004-2014 e as projeções para o período 2015-2024.

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



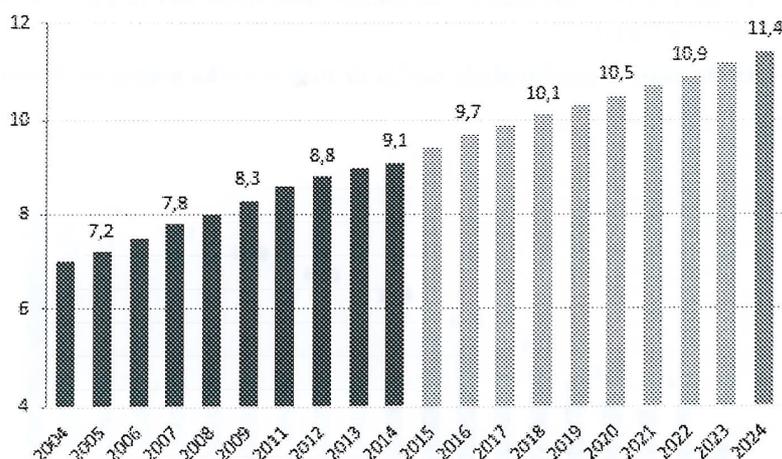
Fonte: Inep (2004 a 2014); projeção para 2015-2024.

220. Atualmente, a região de menor escolaridade média no país é o Nordeste, que em 2014 tinha a média de 9,1 anos de estudo. Essa média não estava muito abaixo da média da região Norte, que era de 9,3 anos, mas estava bem abaixo das médias de outras regiões do país, cujas



escolaridades deram de aproximadamente 10,5 anos. Tem havido melhoras substantivas no indicador dessa região, no entanto, não é provável que a meta seja alcançada em 2024, conforme mostra o Gráfico 8.4. Os desequilíbrios regionais existentes no país se somam às desigualdades de renda e acabam por dificultar ainda mais o acesso e permanência de crianças e jovens na escola em idade adequada.

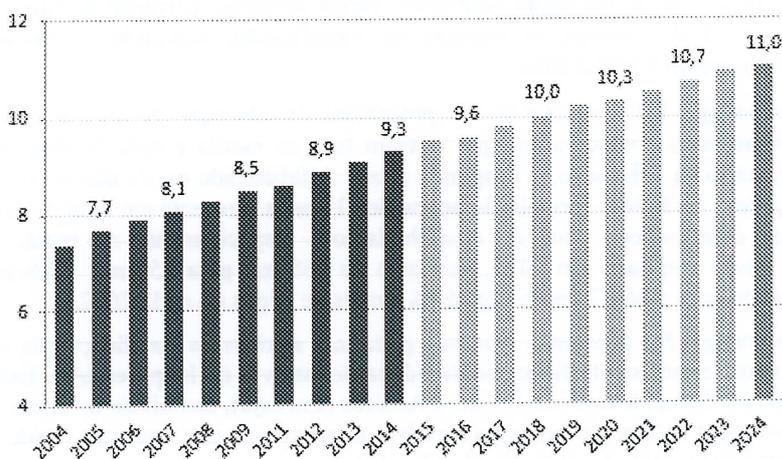
Gráfico 8.4 – Escolaridade média da população da região Nordeste de dezoito a 29 anos



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

221. A Meta 8 refere-se à região de menor escolaridade no país, que pode sofrer mudanças ao longo do tempo. Comparando-se as projeções das regiões Norte e Nordeste para o período 2015-2024, infere-se que em 2024, a região Norte será a que terá a menor escolaridade, com a média de 11,0 anos de estudo:

Gráfico 8.5 – Escolaridade média da população da região Norte de dezoito a 29 anos



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

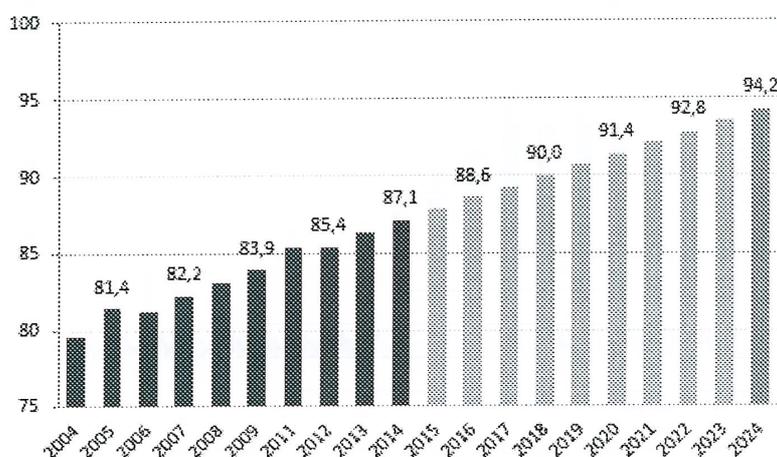
222. Ainda em relação à equidade, o PNE inseriu na Meta 8 o objetivo de eliminar a diferença entre a escolaridade média de negros e não-negros. Em 2014, segundo dados da Pnad, a



escolaridade média da população autodeclarada negra era de 9,5 anos enquanto a escolaridade média do Brasil era de 10,1 anos.

223. O indicador criado pelo Inep para traduzir as diferenças na escolaridade média de negros e não-negros no Brasil é a razão entre a escolaridade média da população de dezoito a 29 anos negra e a não-negra. Em 2014, essa razão era de 87,1%. Quanto mais próximo de 100% se encontrar essa razão, menores são as diferenças de escolaridade média entre os grupos étnico-raciais. A projeção para 2024 dessa razão é de 94,2%, mas ainda não se atinge a meta de 100%, conforme o Gráfico 8.6 a seguir:

Gráfico 8.6 – Razão entre a escolaridade média de negros e não negros de dezoito a 29 anos



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

Estratégias em destaque

224. As estratégias da Meta 8 para elevar a escolaridade média dos grupos mais desfavorecidos da população brasileira percorrem vários aspectos: correção de fluxo, educação de jovens e adultos (EJA), acesso a exames de certificação, educação profissional técnica, monitoramento do acesso e busca ativa.

225. A estratégia 8.2 relaciona-se aos programas de educação de jovens e adultos para os segmentos populacionais considerados, que estejam fora da escola e com defasagem idade-série. Segundo o Ministério da Educação, o Programa Brasil Alfabetizado existe desde 2003 e seu foco é a educação de jovens e adultos – população acima dos 15 anos. Presente em todo o país, o Programa prioriza cidades com índices altos de analfabetismo – especialmente na região Nordeste. O Programa está sendo ampliado em 2017, passando de 168 mil para 250 mil alfabetizandos. Esse aumento, de acordo com o MEC, representa 50% a mais de vagas no ciclo 2017.

226. A estratégia 8.3 preconiza o acesso gratuito a exames de certificação da conclusão dos ensinos fundamental e médio. O Ministério da Educação, através do Inep, realiza o Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja), nos níveis de ensino fundamental e médio. As inscrições anuais são gratuitas e podem participar jovens e adultos residentes no Brasil e no exterior, inclusive pessoas privadas de liberdade, que não tiveram oportunidade de concluir seus estudos na idade apropriada. Os materiais de estudo para estudantes e professores são disponibilizados na página do Encceja na internet.

227. A estratégia 8.4 trata da oferta gratuita de educação profissional técnica por parte das entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical. O



Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) oferece cursos técnicos para quem está cursando ou já completou o ensino médio, e cursos de qualificação profissional (formação inicial e continuada), de escolaridade mínima variada. O Programa atua em parceria com as redes federais, estaduais, distrital e municipais de educação profissional e tecnológica, com os Serviços Nacionais de Aprendizagem (Sistema S) e com as instituições privadas.

Acompanhamento pelo TCU

228. Entre 2015 e 2017, o TCU realizou quatro fiscalizações relacionadas ao Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego. O Pronatec tem a finalidade de ampliar a oferta de educação profissional e tecnológica, por meio de programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira. Ele é desenvolvido por meio de cinco principais iniciativas:

- a) expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, processo iniciado em 2003, e que levou a um forte processo de interiorização das instituições federais;
- b) Programa Brasil Profissionalizado, destinado à ampliação da oferta e ao fortalecimento da educação profissional e tecnológica integrada ao ensino médio nas redes estaduais, em parceria com o governo federal;
- c) Rede e-Tec Brasil, que objetiva oferecer gratuitamente cursos técnicos e de formação inicial e continuada ou de qualificação profissional, na modalidade a distância;
- d) Acordo de Gratuidade com os Serviços Nacionais de Aprendizagem (especificamente, com o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – Senai e com o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – Senac), cuja finalidade é garantir a oferta gratuita de cursos, por meio da aplicação de parte dos recursos provenientes da contribuição compulsória; e
- e) Bolsa-Formação, que visa permitir o acesso gratuito a cursos ofertados por instituições públicas e privadas, com financiamento do MEC.

229. A primeira fiscalização foi um Levantamento de auditoria (TC 008.089/2015-9, Acórdão 3030/2015-Plenário), cujo objetivo foi conhecer as principais atividades relacionadas ao Pronatec e as principais ações governamentais de capacitação profissional para, entre outros pontos, identificar fragilidades e riscos operacionais e de conformidade associados aos programas de capacitação profissional e avaliar a viabilidade da realização de uma avaliação de impacto. A partir dessa análise feita no levantamento, foram definidos possíveis temas de fiscalização.

230. Em 2015, o TCU realizou uma auditoria de conformidade, na modalidade de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), com o objetivo de verificar a regularidade da aplicação de recursos financeiros transferidos pela União no programa Bolsa-Formação do Pronatec (TC 024.329/2015-0, Acórdão 1006/2016-Plenário). A FOC contou com a participação das Secretarias de Controle Externo dos Estados do Acre, Alagoas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Minas Gerais, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Sergipe e Tocantins.

231. Dentre as principais constatações, ressaltam-se: ausência ou inaplicabilidade de normativo interno dos Institutos Federais contendo critérios de seleção de bolsistas; ausência de critérios claros, objetivos e impessoais nos respectivos editais de seleção de profissionais para o Pronatec; sobreposição de horários entre a carga horária regular de servidores dos Institutos Federais e suas jornadas de bolsista dedicadas às atividades do Pronatec Bolsa-Formação; não realização da reconfirmação de matrícula e o cancelamento da matrícula de alunos que descumpriram o requisito de permanência na Bolsa-Formação; ausência de normas específicas para assegurar a efetiva e regular prestação de assistência estudantil aos beneficiários do Bolsa-Formação; e, por fim, deficiências na sistemática de recebimento e análise das prestações de contas do Pronatec Bolsa-Formação caracterizados como transferência direta (Pronatec-TD).



232. Com início em 2015 e desenvolvimento em 2016, foi realizada auditoria operacional no Bolsa-Formação, principal iniciativa do Pronatec, e que tem a maior dotação orçamentária dentre as ações que o compõem (TC 019.154/2015-1, Acórdão 3071/2016 - Plenário). A auditoria operacional teve como foco avaliar a implantação e operacionalização do Bolsa-Formação, que propicia acesso gratuito a cursos de formação inicial e continuada e a cursos técnicos, disponibilizados por meio das redes ofertantes (Serviços Sociais Autônomos; secretarias estaduais de educação; Institutos Federais de Ciência, Tecnologia e Inovação; rede privada). Os principais achados da auditoria são:

- a) o processo de definição de oferta de cursos do Bolsa-Formação Trabalhador carece de mecanismos que garantam alinhamento necessário com o mercado de trabalho. Esse processo apresenta deficiências em retratar a real necessidade de mão de obra qualificada do setor produtivo nos municípios;
- b) o atendimento ao público prioritário do seguro-desemprego é inferior a 1%. Embora o Bolsa-Formação Trabalhador ofereça cursos de qualificação profissional para beneficiários do seguro-desemprego e dos programas de inclusão produtiva do governo federal, somente uma pequena parcela dos beneficiários do seguro-desemprego, considerado como público prioritário, consegue se matricular e realizar os cursos do Pronatec; e
- c) há falhas no gerenciamento do Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (Sistec), que suporta toda a implantação da Bolsa-Formação e do próprio Pronatec, decorrentes principalmente das grandes mudanças de concepção pelas quais passou ao longo de sua operação.

233. Em 2016, foi realizada uma auditoria de conformidade no Acordo de Gratuidade com os Serviços Nacionais de Aprendizagem (TC 010.803/2016-5, Acórdão 1067/2017-Plenário). O objetivo foi avaliar a atuação do MEC no acompanhamento do Acordo de Gratuidade com os Serviços Nacionais de Aprendizagem, bem como o regular cumprimento das metas desse acordo. A fiscalização abrangeu o período de 2009 a 2014. Foram constatadas as seguintes situações:

- a) o acompanhamento do MEC, no período de 2009 a 2014, foi intempestivo e insuficiente para verificação do regular cumprimento do Acordo de Gratuidade;
- b) as ações de acompanhamento do MEC incidem apenas sobre aspectos formais do Acordo de Gratuidade;
- c) as vagas decorrentes do Acordo de Gratuidade não são consideradas para atendimento das necessidades de qualificação levantadas no Mapa da Demanda Identificada para atendimento do mercado de trabalho nas localidades verificadas;
- d) a metodologia de apropriação das despesas, utilizadas nos exercícios de 2009 a 2014, não foi suficiente para afirmar, com razoável segurança, sobre o regular cumprimento da meta de gasto do Acordo de Gratuidade; e
- e) há insuficiência na apresentação de informações de execução físico-financeira do Acordo de Gratuidade nos relatórios de gestão de Senai e Senac.

META 9 – ALFABETIZAÇÃO E ALFABETISMO FUNCIONAL DE JOVENS E ADULTOS

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

235. O país tem avançado na escolarização inicial de crianças e jovens, mas não tem evoluído significativamente na escolarização daqueles que abandonam a escola e querem retornar, como também daqueles que não tiveram a oportunidade de acesso na idade adequada. Durante as últimas décadas, a taxa de analfabetismo vem caindo em razão do número crescente de crianças que



iniciam o ensino fundamental, e não por causa da eficácia na alfabetização de jovens e adultos como política pública.

236. Para o público de jovens e adultos defasados na alfabetização, na atualidade, é observada uma escola inadequada e preconceituosa em relação ao público. As políticas que conduzem esse tema ainda não estão eficazmente adaptadas às peculiaridades de um contingente de alunos que trazem suas próprias vivências e experiências sociais, culturais e de trabalho para a sala de aula; que necessitam de ajustes nos tempos, locais e horários das aulas, para se adaptar às rotinas de trabalho e cuidados com a família; e, ainda, é um público bastante heterogêneo, com sinais de exclusão e abandono escolar. São necessárias políticas intersetoriais entre empresas, organizações sociais e escola para otimizar o acesso e permanência desses alunos em sala de aula, além de reestruturação e adequação dos currículos e metodologias didáticas a esse público.

237. O impacto do analfabetismo e da escolarização precária na vida das pessoas já foi comprovado por inúmeras pesquisas. A alfabetização dá início à escolarização formal. E sem a escolarização formal, as perspectivas econômicas e sociais, na qual se incluem saúde, planejamento familiar, condições de trabalho e acesso aos serviços públicos se mostram extremamente desfavoráveis. O analfabetismo absoluto ou até mesmo o analfabetismo funcional atravessam as gerações e se refletem no menor acesso à creche e educação infantil, e na trajetória escolar dos filhos, sem o suporte e a valorização adequados. A alfabetização é requisito indispensável para a vivência na família de todos os direitos humanos preconizados na Declaração Universal dos Direitos Humanos.

238. O PNE tem em sua Meta 9 as orientações para a correção dessa dívida social em relação aos jovens e adultos analfabetos ou alfabetizados precariamente. A Meta 9 se refere à população que apresenta defasagem em relação à idade/série em que deveria ter cursado a educação básica. É uma meta muito relacionada ao antigo contexto histórico brasileiro em que políticas públicas de garantia de acesso de toda a população à educação não eram implementadas, o que ocasionou um grande contingente populacional sem acesso ou com acesso incompleto e tardio à escola.

239. Sobre a divisão de responsabilidades, a alfabetização de jovens e adultos compete aos municípios, estados e ao Distrito Federal, com a assistência técnica e financeira da União.

Evolução e projeção da meta

240. Para o monitoramento da Meta 9, o Inep adota dois indicadores, a taxa de alfabetização da população de quinze anos ou mais de idade e a taxa de analfabetismo funcional de pessoas de quinze anos ou mais de idade. Para o segundo indicador, a taxa de analfabetismo funcional, é importante mencionar que houve mudança na metodologia de cálculo adotada pelo Inep em 2015. Foi adotado o período de cinco anos de estudo como a finalização dos anos iniciais do ensino fundamental. A pessoa que não completou os cinco anos de estudo é considerada analfabeta funcional. Uma outra questão importante sobre esse indicador é que 2012 é o ano de referência para o estabelecimento de metas, segundo o art. 4º da Lei do PNE. Em 2012, a taxa de analfabetismo funcional era de 18,3%. Dessa forma, a meta é o atingimento de 9,15% em 2024, metade do valor de 2012.

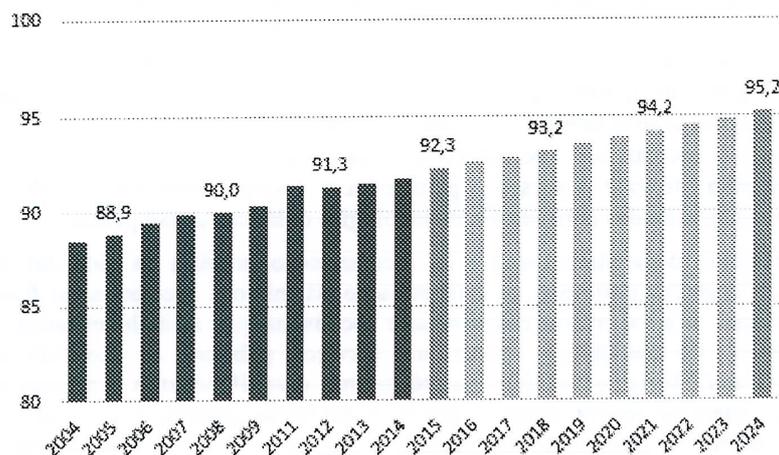
241. O primeiro indicador da meta, taxa de alfabetização, é calculado na Pnad, e é declaratório. Assim, é considerada não alfabetizada a pessoa que declara não saber ler e escrever. Em 2015, 92,3% da população com mais de quinze anos estava alfabetizada. A meta para 2015 era de 93,5%, portanto, não foi cumprida. Restam, no Brasil, cerca de treze milhões de pessoas com mais de quinze anos analfabetas.

242. Em 2011, 91,4% da população era alfabetizada. Ou seja, de 2011 a 2015 o crescimento foi de apenas 0,9 p.p. Esse dado mostra a persistência do problema, e aponta para um cenário que



difícilmente teremos a meta cumprida em 2024: erradicar o analfabetismo absoluto, elevando a 100% a taxa de alfabetização.

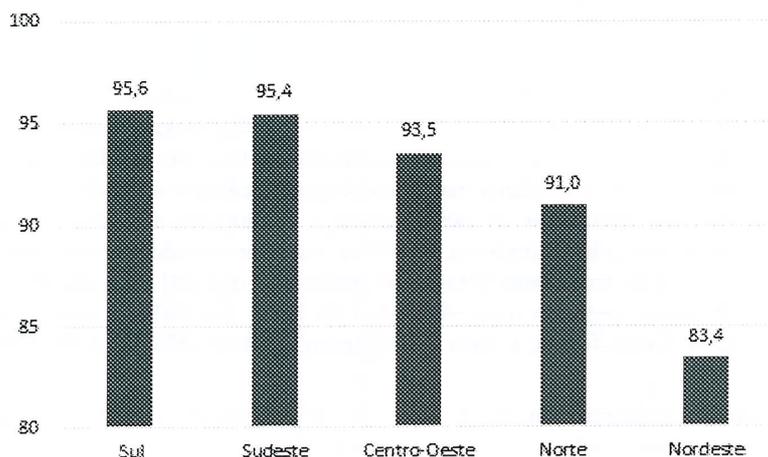
Gráfico 9.1 – Taxa de alfabetização da população com quinze anos ou mais



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

243. Ao se analisar a taxa de alfabetização por regiões brasileiras, ressalta-se disparidade entre as regiões Norte e Nordeste, principalmente, e as regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste. Em 2014, as regiões Sul (95,6%), Sudeste (95,4%) e Centro-Oeste (93,5%) atingiram a meta intermediária de 93,5% estabelecida pelo PNE para 2015. As regiões Norte (91%) e Nordeste (83,4%) ainda não haviam atingido o objetivo. Os estados da região Nordeste têm um grande desafio pela frente, pois todos estavam abaixo da meta em 2015.

Gráfico 9.2 – Taxa de alfabetização por regiões – 2014



Fonte: Inep.

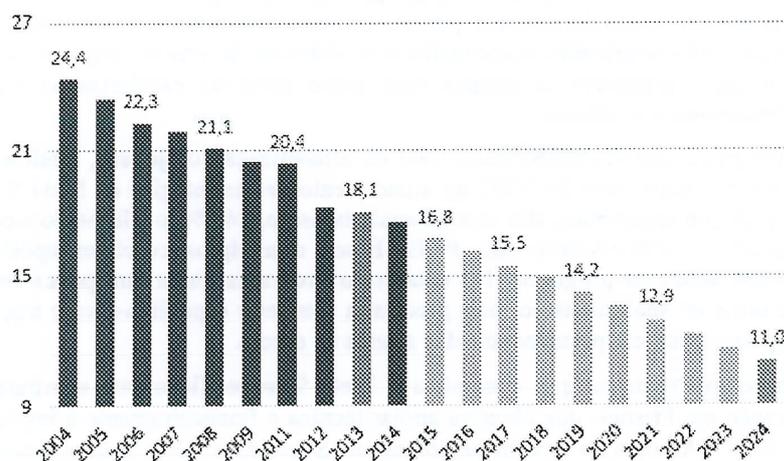
244. A desagregação do indicador por localização de residência (rural e urbana), raça/cor, sexo e renda ratifica as desigualdades históricas brasileiras. Analisando os dados de 2014, a área rural, apresentava maior índice de analfabetismo, 81%, enquanto a área urbana apresentava 93,7%. Nesse mesmo ano, os autodeclarados negros e pardos possuíam taxa de alfabetização de 88,9% e os



autodeclarados brancos apresentavam taxa de 95%, demonstrando grande disparidade entre os grupos, corroborando as desiguais oportunidades a que o grupo de negros e pardos tem sido submetido. A taxa de alfabetização do sexo feminino é um pouco maior do que a do sexo masculino, respectivamente, 92,1% e 91,4%. De acordo com a renda domiciliar per capita, explicita-se mais a desigualdade educacional. Os 25% mais ricos têm taxa de alfabetização de 97,8% e os 25% mais pobres têm taxa de 86,4%. Os mais ricos alcançaram a meta intermediária em 2004, com 97,5% de taxa de alfabetização, enquanto os mais pobres estavam com 78,2% naquele ano.

245. O segundo indicador, taxa de analfabetismo funcional da população com mais de quinze anos, apresentou melhoras significativas entre 2002 e 2009, caindo de 39% de analfabetos funcionais para 27%. Contudo, essa taxa se encontra estagnada desde então. A entrada em vigor do PNE em 2014 não foi suficiente para promover grandes mudanças nesse cenário. A meta estipulada é de 50% do valor em 2012, ou seja 9,15%. O mais provável é que a meta não seja atingida.

Gráfico 9.3 – Taxa de analfabetismo funcional de pessoas de quinze anos ou mais



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

246. Por outro lado, a faixa de idade com maior percentual de analfabetos funcionais é de cinquenta anos em diante, com 49% de pessoas nessa situação. Entre 35 e 49 anos a taxa cai para 26%. A concentração de analfabetismo funcional em pessoas mais velhas é emblemática da falta de atenção histórica brasileira com as políticas públicas de educação. Mas essa população tem muita importância na educação de crianças e jovens. Uma família em que os mais velhos possuem escolarização adequada valoriza a escola, apoia o acesso e permanência dos mais jovens na escola, e oferece suporte aos desafios da escolarização. A falta ou pouca escolarização dos pais, principalmente da mãe, reflete-se na vida escolar dos filhos. Além disso, a expectativa de vida tem aumentado muito e atualmente as pessoas de sessenta anos não são mais consideradas improdutivas ou velhas. Aumentar a escolaridade desse grupo tem impacto positivo a longo prazo e nas novas gerações.

247. No entanto, as taxas de analfabetismo funcional ainda são muito altas nas faixas mais jovens da população, sendo de 20% entre 25 e 34 anos e 17% entre quinze e 24 anos. Essa parte da população encontra-se, ou está em vias de entrar no mercado de trabalho. Mas o que se verifica é que há milhões de jovens que nem estudam e nem trabalham, seguidos pelos que ou estudam ou trabalham. São poucos os que conjugam escola e trabalho. Dentre os que trabalham, a maioria se



encontra em subempregos, no mercado informal e na precarização do trabalho. E o analfabetismo funcional contribui para essa exclusão do mercado formal.

248. Desagregando-se o indicador de analfabetismo funcional por localização de residência (rural e urbana), raça/cor, sexo e renda, verifica-se a mesma tendência do indicador anterior de permanência de desigualdades históricas sobre os grupos minoritários.

Estratégias em destaque

249. A Meta 9 desdobra-se em doze estratégias que, se implementadas, podem assegurar a consecução da meta e alavancar a escolaridade de grupos em situação mais vulnerável, como os idosos, pessoas com deficiência, com necessidades específicas e com baixos níveis de escolarização.

250. As estratégias dividem-se em: oferta gratuita de educação de jovens e adultos, diagnóstico da demanda, ações de alfabetização com continuidade da escolarização básica, programa nacional de transferência de renda, busca ativa por meio de chamadas públicas regulares, avaliação do grau de alfabetização, ações de programas suplementares (alimentação, transporte, saúde), atendimento em estabelecimentos penais, projetos inovadores na educação de jovens e adultos, integração entre segmentos empregadores e sistemas de ensino, capacitação tecnológica para inclusão social e produtiva de grupos com baixo nível de escolarização e pessoas com deficiência e atendimento aos idosos.

251. O Programa Brasil Alfabetizado trata da alfabetização de jovens, adultos e idosos em todo o país, e é o principal eixo do MEC no atendimento das estratégias da Meta 9. O Programa prioriza municípios que apresentam alta taxa de analfabetismo, 24,6%, e é limitado a cem vagas por localidade, segundo o Observatório do PNE. Esses municípios recebem apoio técnico na implementação das ações do programa. No entanto, o Programa ainda tem pouca repercussão na diminuição das taxas de analfabetismo, pois precisaria aumentar o público-alvo e traçar estratégias mais vigorosas para o acesso e permanência dos alunos na escola.

252. Um outro Programa que concretiza a Meta 9, especificamente a estratégia 9.8, é o Programa Educação em Prisões, que objetiva apoiar técnica e financeiramente a implementação da Educação de Jovens e Adultos no sistema penitenciário. Segundo o MEC, suas principais ações são: elaboração dos planos estaduais de educação nas prisões; oferta de formação continuada para diretores de estabelecimentos penais, agentes penitenciários e professores; e aquisição de acervo bibliográfico.

META 10 – EJA INTEGRADA À EDUCAÇÃO PROFISSIONAL

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

254. A educação de jovens e adultos tem um público-alvo bastante heterogêneo em termos de idade, experiências de vida e escolarização formal. Essa modalidade de ensino abarca todas as pessoas acima de quinze anos de idade que apresentam defasagem na escolarização formal, ou na relação idade/série. Compreende desde adolescentes que evadiram da educação básica até idosos que não tiveram oportunidade de se alfabetizar. Há trabalhadores de diversos campos econômicos, tanto da cidade quanto do campo, desempregados, autônomos, donas de casa. É um contingente significativo da população brasileira: 52% dos brasileiros de 25 anos ou mais têm apenas o ensino fundamental completo.

255. A educação profissional no Brasil, por sua vez, reflete uma dicotomia entre trabalho intelectual e manual, fruto da cultura excludente existente na sociedade, que valoriza o bacharelado em comparação à formação técnica. Nos últimos anos tem havido uma melhoria na valorização da



educação profissional, impulsionada pelo Pronatec. Mas ainda estamos longe de implementar uma profunda mudança cultural para incrementar a demanda por educação profissional. Para isso são necessárias políticas públicas intersetoriais aliadas a uma maior adequação da formação técnica ao seu público, o que inclui metodologias, currículos e capacitação dos professores.

256. O PNE traduz a preocupação coma escolarização de jovens e adultos e sua educação profissional e consequente inserção econômica e social com a Meta 10: oferecer, no mínimo, 25% das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional.

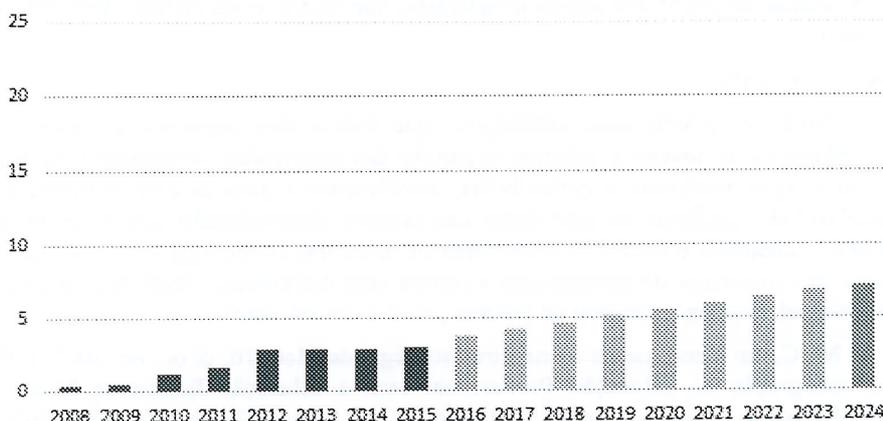
257. Essa Meta propõe a formação para o trabalho a partir da integração da educação de jovens e adultos à educação profissional. Ela deve ser acompanhada sobre duas perspectivas: no ensino fundamental e no ensino médio. Isso porque as ações e metodologias desenvolvidas em cada esfera são bastante distintas, acompanhando a inserção profissional de acordo com a escolarização equivalente.

Evolução e projeção da meta

258. Em relação à porcentagem de matrículas de jovens e adultos no ensino fundamental, cuja educação seja integrada à educação profissional, observa-se que não há políticas públicas específicas nessa direção. Em 2015, 7,7% das matrículas da educação de jovens e adultos do ensino fundamental estavam integradas à educação profissional. Em relação às matrículas da EJA do ensino médio, apenas 3% estavam integradas à educação profissional no mesmo período.

259. Em 2015, o total de matrículas na EJA associadas à educação profissional era de 3% no Brasil. É provável que a Meta 10 não seja alcançada, pois seria necessário o aumento de 22 p.p. nessas matrículas para se chegar a 25% em 2024.

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



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

260. Em relação à porcentagem de matrículas de jovens e adultos no ensino fundamental, cuja educação seja integrada à educação profissional, observa-se que não há política específica nessa direção. Em 2014 apenas 0,4% do público alvo foi atendido. Número menor que em 2013 e 2014, quando o atendimento alcançou 0,7% e 0,8% respectivamente. Em termos absolutos são 2,3 milhões de matrículas na EJA de ensino fundamental, e apenas nove mil na modalidade integrada.

261. No caso do ensino médio, em função de uma política mais focada que envolve a rede de ensino federal, que ganhou impulso a partir de 2003, e sobretudo a partir do Pronatec em 2011, observa-se avanço substantivo na porcentagem de matrículas no EJA integrado. Em 2007 havia



9.747 matrículas nessa modalidade, o que equivalia a cerca de 0,6% do total de matrículas no EJA no ensino médio. Esse número subiu para 42.875 em 2014, cerca de 3,3% do total. Ainda assim a meta está muito distante dos números preconizados para 2024, sugerindo que dificilmente a meta será atingida.

262. Em síntese, pode-se perceber avanço em relação às matrículas do EJA no ensino médio, mas ainda muito tímido em relação à meta pretendida, e um avanço apenas residual no ensino fundamental. Assim, em conjunto, dificilmente a meta será atendida.

263. De 2013 a 2015, tem havido aumento nesse indicador nas seguintes regiões do país: Nordeste (0,8 p.p.), Norte (0,4 p.p.) e Centro-Oeste (0,6 p.p.). As regiões Sul e Sudeste tiveram redução de 0,3 p.p. Em 2015, o Nordeste era a região com a maior porcentagem de matrículas de jovens e adultos integradas à educação profissional no país: 5,3%. Em segundo lugar, vinha a região Norte com 3,2%.

264. Analisaremos a seguir algumas desagregações do indicador para o ano de 2015, data do último Censo Escolar da Educação Básica publicado pelo Inep.

265. A maior parte da EJA integrada à educação profissional encontrava-se nos centros urbanos: 84,1% das matrículas em escolas urbanas em comparação com 15,9% em escolas rurais.

266. A rede federal de ensino correspondia a 9,2% de matrículas de jovens e adultos integradas à educação profissional, a rede estadual a 33,8%, a rede municipal a 49,5% e a rede privada corresponde a 7,4%.

267. A análise por raça/cor no período analisado indicava a predominância de pessoas autodeclaradas negras: 50,6%. O grupo autodeclarado branco correspondia a 9,2% das matrículas de jovens e adultos integradas à educação profissional. O restante correspondia indígenas (0,4%), amarelos (0,4%), e pessoas que não declararam sua raça/cor (39,4%).

268. A análise do perfil dos alunos demonstrou que 58,6% eram do sexo feminino, e 41,4% do sexo masculino.

Estratégias em destaque

269. A Meta 10 possui onze estratégias, que tratam dos seguintes assuntos: programa nacional de educação de jovens e adultos; expansão das matrículas; atendimento às populações itinerantes, do campo, indígenas e quilombolas; atendimento a pessoas com deficiência e baixo nível de escolaridade; melhoria da rede física das escolas; diversificação curricular; produção de material didático adequado e formação continuada de docentes; cooperação com sistema sindical e entidades sem fins lucrativos de atendimento à pessoa com deficiência; assistência estudantil; EJA no sistema prisional; e reconhecimento de saberes prévios dos estudantes.

270. O MEC, em atendimento à primeira estratégia da Meta 10, criou, em 2005, o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja). Seu objetivo é a integração da educação profissional à educação básica buscando a superação da dualidade trabalho manual e intelectual.

271. No âmbito da estratégia 10.1, em 2007, o MEC instituiu, como iniciativa do Pronatec, o Programa Brasil Profissionalizado, que busca o fortalecimento do ensino médio integrado à educação profissional nas redes estaduais de educação profissional. De acordo com o MEC, o Programa atua no fomento de ações que visam à expansão, ampliação e modernização das escolas das redes estaduais de educação profissional e tecnológica, com a finalidade de expandir e ampliar a oferta de cursos técnicos de nível médio, principalmente do ensino médio integrado à educação profissional e tecnológica.



META 11 -- EDUCAÇÃO PROFISSIONAL TÉCNICA DE NÍVEL MÉDIO

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

273. A educação profissional e tecnológica (EPT) de nível médio, cujo objetivo, segundo a LDB, é a preparação geral para o trabalho por meio do exercício de profissões técnicas, tem sido muito debatida nos últimos anos no país, devido ao grande número de jovens desempregados ou em subempregos em todas as regiões brasileiras, e também devido às discussões sobre as mudanças no ensino médio.

274. De acordo com o art. 36-A da LDB, a EPT pode ter sua oferta organizada de diferentes formas: integrada, concomitante ou subsequente ao ensino médio. A forma integrada é oferecida na mesma instituição de ensino a quem já tenha concluído o ensino fundamental, efetuando-se matrícula única para cada aluno. A forma concomitante é oferecida a quem ingresse no ensino médio ou já o esteja cursando, efetuando-se matrículas distintas para cada curso, e pode ocorrer na mesma instituição de ensino ou em instituições distintas. A forma subsequente é oferecida após a finalização do ensino médio.

275. Os modelos subsequente e concomitante permitem que jovens e adultos que já concluíram ou estão ainda cursando o ensino médio consigam uma certificação técnica em poucos semestres, o que não é proporcionado pela forma integrada, na qual o jovem tem que terminar o ensino médio para ter também sua certificação profissional. De acordo com o Observatório do PNE, usando os dados do Censo Escolar de 2015, das atuais matrículas na educação profissional, 57,3% eram na forma subsequente ao ensino médio, enquanto que as formas integrada ou concomitante representavam parcelas de, respectivamente, 21,9% e 15,6% do total. Os 5,3% restantes correspondem à modalidade Normal/Magistério.

276. Segundo a pesquisa “Repensar o Ensino Médio”, realizada pelo Todos pela Educação, os jovens de quinze a dezenove anos, em amostra representativa da população de dezessete milhões de indivíduos, atribuem alta relevância às disciplinas voltadas à formação profissional (77,6% dos jovens entrevistados). 95% dos estudantes de ensino médio regular ou educação de jovens e adultos gostariam de saber mais sobre o ensino técnico. Metade dos alunos do ensino médio regular ou da EJA diz não conhecer nenhuma modalidade de educação profissional técnica. Esse percentual é ainda maior nas classes D e E (72,3%).

Evolução e projeção da meta

277. A Meta 11, triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% da expansão no segmento público, é específica para o nível médio, e apresenta dois desafios principais. O primeiro é triplicar o número de matrículas da educação profissional técnica de nível médio, considerando os dados de 2013. Na data de publicação da Lei do PNE, o Censo da Educação Básica mais atualizado à disposição referia-se ao ano de 2013. O segundo desafio é dirigir essa expansão para a rede pública em pelo menos 50%.

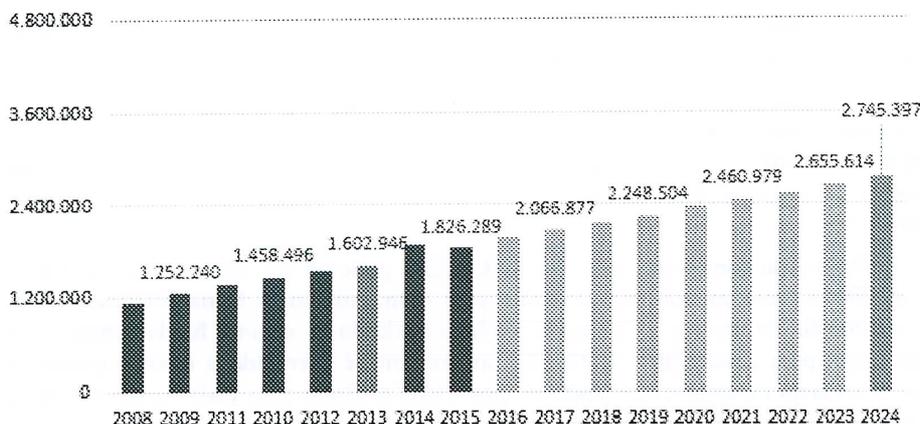
278. Em 2013 havia cerca de 1,6 milhão de matrículas no ensino médio profissional. Assim, a meta para 2024 passa a ser de 4,8 milhões de alunos, sendo que dos 3,2 milhões de novas matrículas, 1,6 milhão devem ser realizadas na rede pública.

279. Para a Meta 11, o Inep adota dois indicadores: o número de matrículas em EPT de nível médio e as matrículas em EPT de nível médio na rede pública.

280. Vejamos abaixo o Gráfico 11.1, que analisa a projeção do indicador do número de matrículas em EPT de nível médio. É provável que a Meta 11 não seja plenamente alcançada ao se seguir o ritmo atual de aumento das matrículas.



Gráfico 11.1 – Matrículas em educação profissional técnica de nível médio



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

281. As matrículas de EPT de nível médio têm crescido em todas as regiões brasileiras, de 2013 a 2015: Nordeste (36,2%), Centro-Oeste (35,7%), Norte (24,8), Sudeste (1,4%) e Sul (11,1%). 90% das matrículas no período analisado foram realizadas em áreas urbanas. A maior parte das matrículas também correspondeu à rede privada, que, em 2014, correspondeu a mais de 50% das matrículas, seguida pela rede estadual. Em seguida vem a rede federal, e, por último, a rede municipal.

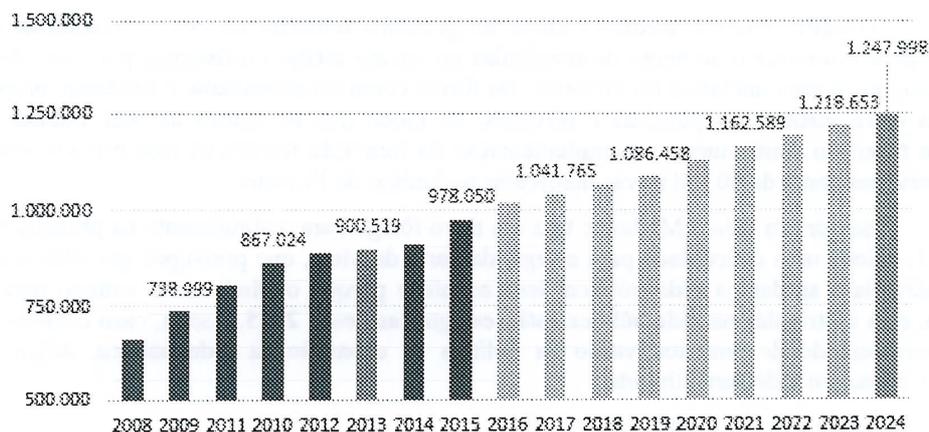
282. Desagregando-se o indicador por raça/cor, observamos um pequeno aumento na proporção de alunos autodeclarados negros, passando de 25,4% a 28,8%. O percentual de alunos autodeclarados brancos foi de 27,9% em 2013 e 27,7% em 2015. Houve grande quantidade de respondentes que não declarou sua raça/cor.

283. No indicador “matrículas em EPT de nível médio na rede pública”, provavelmente a Meta 11 também não será alcançada, pois, pela projeção atual, teríamos 1.247.998 matrículas na rede pública, e seriam necessárias cerca de 1.600.000.

284. Entre 2013 e 2015, as matrículas na rede pública diminuíram em algumas regiões, como o Sul, onde houve queda de 19,8% para 18,3% e o Sudeste, com queda de 39,3% para 37,6%. Em algumas regiões, as matrículas na rede pública aumentaram, como o Nordeste, de 30% para 31,9%, o Centro-Oeste, de 5% para 6,3% e o Norte, de 5,9% para 6%.



Gráfico 11.2 – Matrículas em educação profissional técnica de nível médio na rede pública



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

Estratégias em destaque

285. A estratégia 11.1 trata da expansão da EPT através da rede federal de educação profissional: “expandir as matrículas de Educação profissional técnica de nível médio na rede federal de educação profissional, científica e tecnológica, levando em consideração a responsabilidade dos Institutos na ordenação territorial, sua vinculação com arranjos produtivos, sociais e culturais locais e regionais, bem como a interiorização da educação profissional”.

286. A estratégia 11.3 trata da educação a distância: “fomentar a expansão da oferta de educação profissional técnica de nível médio na modalidade de educação a distância, com a finalidade de ampliar a oferta e democratizar o acesso à educação profissional pública e gratuita, assegurado padrão de qualidade”.

287. A estratégia 11.7 trata da oferta de matrículas em instituições privadas de educação superior: “expandir a oferta de financiamento estudantil à educação profissional técnica de nível médio oferecida em instituições privadas de educação superior”.

288. A estratégia 11.12 trata dos programas de assistência estudantil: “elevar gradualmente o investimento em programas de assistência estudantil e mecanismos de mobilidade acadêmica, visando a garantir as condições necessárias à permanência dos estudantes e à conclusão dos cursos técnicos de nível médio”.

289. Os principais esforços do MEC para fazer frente à Meta 11 se dão no âmbito das estratégias elencadas acima, e dizem respeito ao Pronatec. Os objetivos do Programa estão diretamente relacionados com essas estratégias:

- a) expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional técnica de nível médio e de cursos de formação inicial e continuada ou qualificação profissional presencial e a distância; e
- b) construir, reformar e ampliar as escolas que ofertam educação profissional e tecnológica nas redes estaduais.

290. Em 2008, havia pouco mais de 1 milhão de matrículas no ensino médio profissional no Brasil. Esse número subiu para cerca de 1,3 milhão em 2010 em função da expansão da rede federal de ensino que vinha acontecendo desde 2003. A partir de 2011, com a implantação do Pronatec



observa-se um crescimento mais acentuado, de modo que em 2014 esse número chega a 1.886.167 matrículas, que servem como referência para a meta. Contudo, em 2015 essa expansão sofre uma grande desaceleração, fazendo com que o número de matrículas caísse para 1.826.289.

291. O MEC criou o Mediotec ainda no primeiro semestre de 2017. Trata-se de um esforço para promover o aumento de matrículas no ensino médio profissional por meio da Bolsa-formação, que é uma iniciativa do Pronatec. Da forma como foi desenhado, o Mediotec propõe uma parceria entre instituições públicas e privadas, de modo que os alunos da rede pública regular poderão fazer, no contra turno, a complementação da formação técnica na rede privada. Para 2017 estão previstas cerca de 80 mil novas matrículas no âmbito do Pronatec.

292. Se por um lado o Mediotec traz um novo fôlego para o atingimento da primeira parte da Meta 11, coloca uma dificuldade para a segunda parte da Meta, que pressupõe que 50% das novas vagas deveriam se dar na rede pública. Isso acontece porque o Mediotec é voltado para a rede privada, e as matrículas na rede pública estão estagnadas desde 2015. Assim, caso o Mediotec não seja acompanhado de uma renovação da política de expansão da rede pública, dificilmente a Meta 11 como um todo será atingida.

META 12 – EDUCAÇÃO SUPERIOR

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

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

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

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

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

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



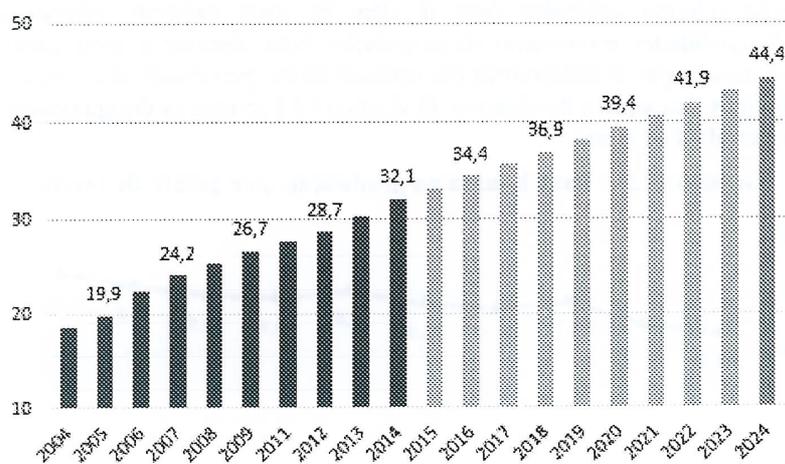
Evolução e projeção da meta

299. O Instituto nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira adota três indicadores para o monitoramento da Meta 12, a saber: taxa bruta de matrículas (TBM); taxa líquida de escolarização (TLE) ajustada; e o percentual da expansão de matrículas na educação superior no segmento público.

300. O Inep define a taxa bruta de matrículas como um indicador da capacidade de absorção do sistema educacional em determinado nível de ensino. Conceitualmente a TBM na educação superior é definida pelo total de matriculados (independentemente da idade) em relação ao total populacional em idade adequada para cursar esse nível (dezoito a 24 anos). A taxa líquida de escolarização ajustada é um aperfeiçoamento do indicador TBM, pois considera, também, a população que já concluiu a educação superior e ainda se encontra na faixa recomendada para cursá-la. O indicador do percentual da expansão de matrículas no segmento público considera a participação desse segmento na expansão total do sistema. É definido como a razão entre o crescimento do número de matrículas no segmento público e o crescimento total de matrículas em dado período.

301. Os indicadores das taxas de matrículas utilizam como fonte de dados a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios e o parâmetro que aborda a participação do segmento público na expansão de matrículas de graduação tem como fonte de dados o Censo da Educação Superior. O gráfico 12.1 exibe os índices apurados para 2004-2014 e as projeções para o período 2015-2024:

Gráfico 12.1 – Taxa bruta de matrículas na educação superior



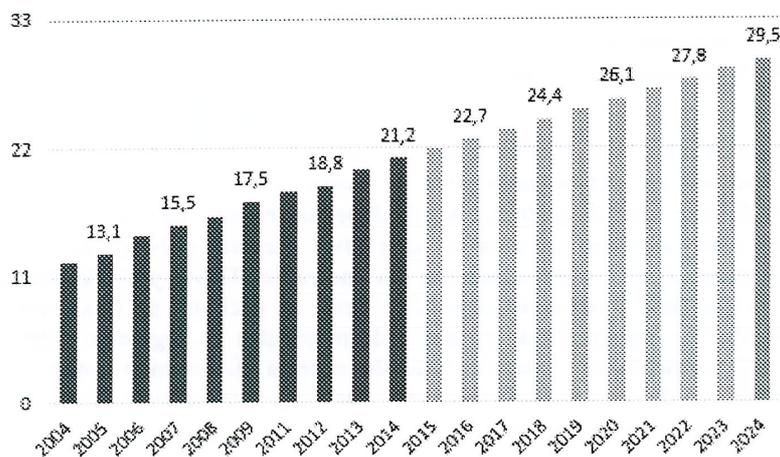
Fonte: Inep (2004 a 2014); projeção para 2015-2024.

302. A partir da projeção de 2015 a 2024, a taxa bruta de matrícula prevista para 2024 é 44,4%, inferior em 5,6% se comparada com a meta de 50%. Assim sendo, a meta não seria atingida, mesmo analisando o segmento público e privado de forma separada.

303. O segundo indicador TLE ajustada revela que, em 2014, o percentual da população de 18 a 24 anos que frequentava ou já tinha concluído cursos de graduação era de 21,2%, inferior em 11,8 pontos percentuais (p.p.) à meta de 33% prevista para 2024:



Gráfico 12.2 – Taxa líquida de escolarização ajustada na educação superior

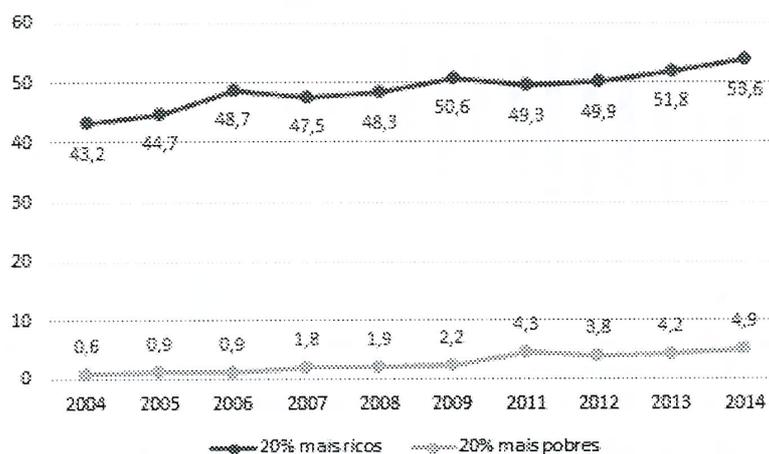


Fonte: Inep (2004 a 2014); projeção para 2015-2024.

304. As projeções indicam que faltarão 3,5 p.p. para o alcance da meta estabelecida para 2024.

305. Por outro lado, o exame da TLE ajustada por nível de renda permite concluir que a preocupação com referido indicador deve ir além da meta nacional, fazendo-se necessário considerar as desigualdades econômicas da população. Não obstante a meta nacional vir a ser atingida, caso se desagregue os indicadores por nível de renda, percebe-se que a taxa calculada para os menos favorecidos fica aquém do objetivo. O Gráfico 12.3 mostra as desigualdades de acesso ao ensino superior por nível de renda:

Gráfico 12.3 – Taxa líquida na graduação, por quintil de renda



Fonte: Inep.

306. Ao se considerar os jovens de dezoito a 24 anos, o Gráfico 12.3 revela que, entre os jovens enquadrados entre os 20% com maior renda, a taxa de acesso ao ensino superior era de 53,6%, em detrimento dos 20% dos jovens de menor renda, que representavam apenas 4,9% dessa população.

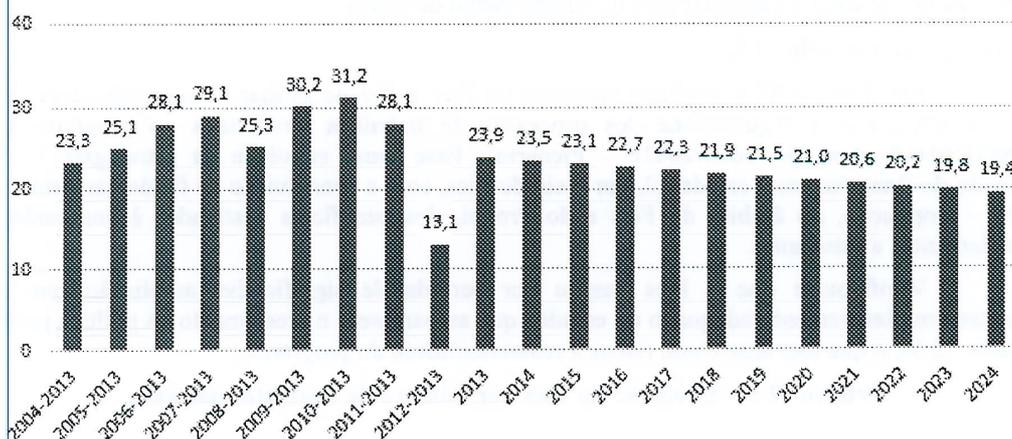


307. A série histórica da taxa líquida na graduação, por quintil de renda, permite concluir, que caso se mantenha o ritmo de evolução dos indicadores de 2004 a 2014, as desigualdades permanecerão, mantendo os mais desfavorecidos excluídos da educação superior.

308. Diante desse cenário, destacam-se as estratégias 12.5, 12.6 e 12.9 da Meta 12, as quais visam ampliar as políticas de inclusão e de assistência estudantil, o financiamento estudantil por meio do Fies e aumentar a participação proporcional de grupos historicamente desfavorecidos na educação superior.

309. O terceiro indicador informa o quanto as IES públicas contribuem, em termos percentuais, para a expansão total das matrículas de graduação. A partir da evolução das matrículas de graduação em IES públicas, no período de 2004 a 20136, traçou-se uma estimativa de como estaria essa evolução, em 2024, conforme o Gráfico 12.4:

Gráfico 12.4 – Participação do segmento público na expansão de matrículas da graduação



Fonte: Inep (2004-2013); projeção para 2013-2024.

310. O Gráfico 12.4 mostra que apenas nos anos de 2009 e 2010 houve expansão no segmento público superior a 30%. No período de 2012 a 2013, ocorreu expressiva queda da participação da rede pública no crescimento total de matrículas no ensino superior, recuando para 13,1%. Após esse período, a previsão sinaliza que, em 2024, o indicador tende a atingir 19,41% de participação da rede pública, muito inferior à meta estabelecida de 40% de expansão.

311. A tendência de queda na evolução da expansão da rede pública evidencia a necessidade de maiores investimentos na rede pública, de forma a tornar compatível à expansão das matrículas com o alcance da meta traçada pelo PNE.

Estratégias em destaque

312. Tendo em vista que as condições socioeconômicas dos estudantes influenciam o acesso e a permanência no ensino superior, podem-se destacar estratégias da Meta 12 que almejam enfrentar esse problema: a 12.2 que objetiva ampliar a oferta de vagas, por meio da expansão e interiorização da rede federal de educação superior, da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e do sistema Universidade Aberta do Brasil; a 12.18 que visa estimular a expansão e reestruturação das IES estaduais e municipais cujo ensino seja gratuito, por meio de apoio técnico e financeiro do governo federal; e a 12.20 que busca ampliar a concessão de financiamentos a estudantes, no âmbito do Fies e do Programa Universidade para Todos (Prouni).



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

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

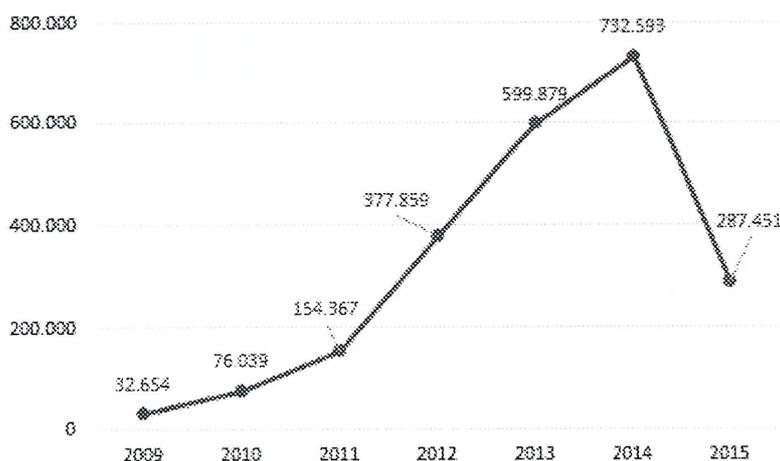
315. Esses programas demonstram o esforço do governo federal em contribuir para o cumprimento da Meta 12 e impõem a necessidade de acompanhamento da evolução dessas ações em termos de recursos orçamentários e de cumprimento de metas.

Acompanhamento pelo TCU

316. Em 2016, o TCU realizou auditoria no Fies a fim de avaliar a sustentabilidade, bem como a eficácia e a regularidade dos processos de trabalhos envolvidos no programa (TC 011884/2016-9, Acórdão 3001/20016 - Plenário). Esse tema envolveu as estratégias 12.6 – expansão do financiamento estudantil, por meio do Fies, com a constituição de fundo garantidor e a 12.20 – ampliação, no âmbito do Fies e do Prouni, dos benefícios destinados à concessão de financiamentos a estudantes.

317. Verificou-se que o Fies passou por período de significativa ampliação sem que houvesse um planejamento adequado ou estudos que amparassem o crescimento da política pública (Gráfico 12.5), o que tem acarretado riscos à sustentabilidade do programa.

Gráfico 12.5 – Evolução do Fies por número de contratos por ano



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

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



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

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

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

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

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

META 13 – TITULAÇÃO DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

324. **Descrição da meta:** elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75%, sendo, do total, no mínimo, 35% doutores.

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

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

327. Ademais, as estratégias consideram os aspectos de avaliação, enunciando uma estrutura de processos avaliativos, que abrangem o aperfeiçoamento do Sistema Nacional de Avaliação da



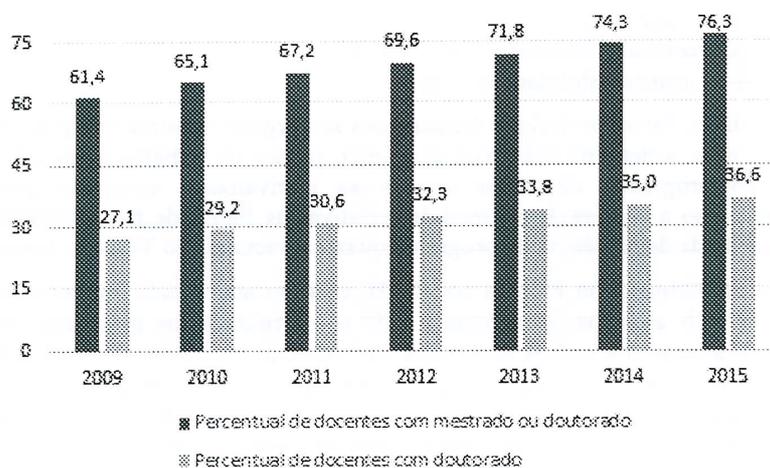
Educação Superior (Sinaes), o estímulo aos processos de avaliação para estudantes, instituições e cursos de pedagogia e licenciatura.

Evolução e projeção da meta

328. Nessa linha, o Inep adota dois indicadores para o monitoramento da Meta 13: o percentual de docentes com mestrado ou doutorado e o percentual de docentes com doutorado na educação superior.

329. Conforme o Gráfico 13.1, o percentual de docentes com ambas titulações evoluiu de 61,4%, em 2009, para 76,3% em 2015. Em paralelo, o indicador que apura o percentual de docentes com doutorado, foi de 27,1% em 2009 para 36,6% em 2015.

Gráfico 13.1 – Percentual de docentes com doutorado e percentual de docentes com mestrado ou doutorado

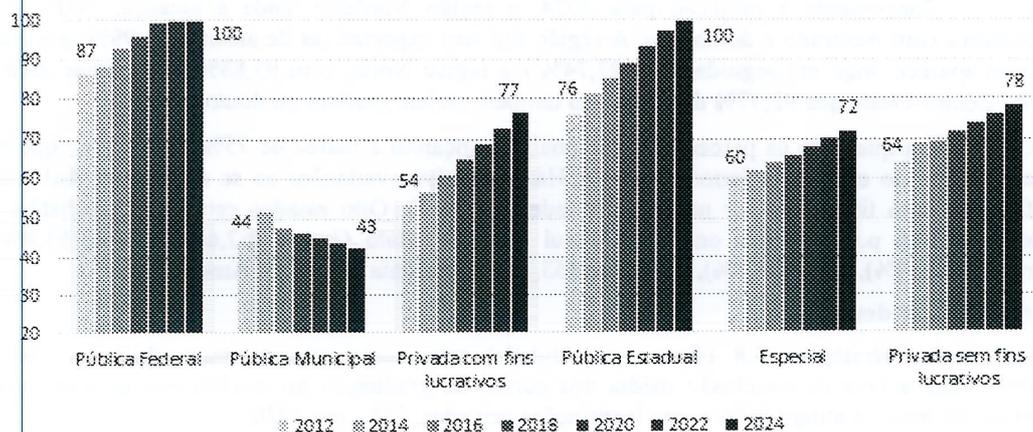


Fonte: Inep.

330. Diante disso, observa-se que ambas as metas nacionais foram atingidas, sendo, então, pertinente analisá-las, de forma desagregada com a finalidade de evidenciar possíveis disparidades. Os gráficos seguintes apresentam o percentual de docentes na educação superior com mestrado ou doutorado, conforme a classificação por categoria administrativa e por região do país:



Gráfico 13.2 – Percentual de docentes na educação superior com mestrado ou doutorado por categoria administrativa

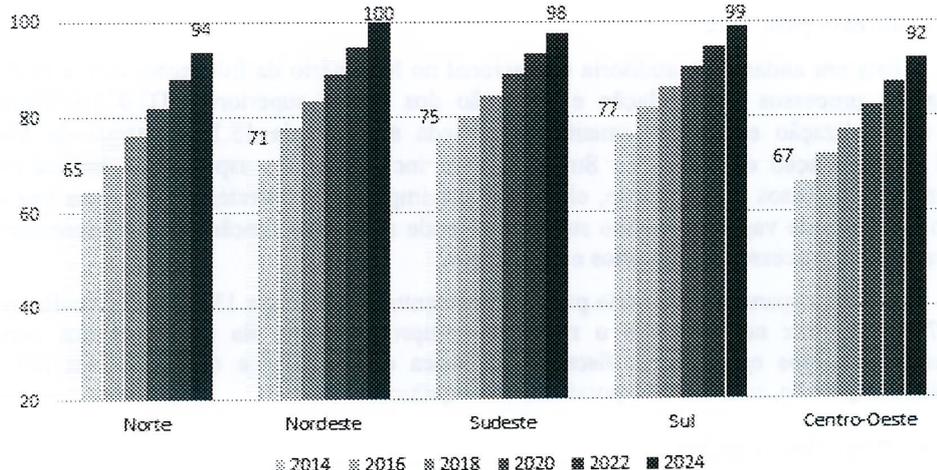


Fonte: Inep (2012-2014); projeção 2016-2024.

331. Ao se analisar a projeção para 2024, verifica-se que os grupos das IES públicas federais e estaduais tendem a alcançar 100% dos professores com as mencionadas titulações. Estima-se que alcancem a meta de 75% tanto as instituições privadas com fins lucrativos, como as sem fins lucrativos.

332. De outra sorte, as IES municipais tendem a permanecer aquém da meta, com estimativa de alcance de apenas 42,5% para 2024. Em contrapartida, as instituições especiais manteriam a posição intermediária, ficando distante da meta em 3,13 p.p. no final de 2024.

Gráfico 13.3 – Percentual de docentes na educação superior com mestrado ou doutorado por região



Fonte: Inep (2014); projeção 2016-2024.

333. Em 2014, os indicadores com os melhores desempenhos em relação ao percentual de docentes com titulações eram a região Sul (76,6%) e a Sudeste (75,4%). Já os indicadores das



regiões Norte e Centro-Oeste apresentaram os piores resultados, com 64,6% e 66,8%, respectivamente.

334. Concernente à projeção para 2024, a região Nordeste tende a alcançar 100% dos professores com mestrado e doutorado. A região Sul tem expectativas de alcance de 99%; a região Sudeste aparece, logo em seguida, com 97,74% e a região Norte, com 93,83%. Estimou-se para a região Centro-Oeste que 92,37% dos docentes também seriam mestres ou doutores.

335. Em que pese os percentuais nacionais alcançarem a marca de 75%, constata-se que há desequilíbrios no exame de forma separada. Há expressivas variações ao se analisar os dados de professores com titulações por unidade da federação (UF). Oito estados estavam com distância superior a 10,0 p.p. da meta em 2014: Piauí (62,8%), Mato Grosso (62,6%), Goiás (61,6%), Maranhão (58,4%), Acre (54,9%), Tocantins (53,2%), Rondônia (53,1%) e Amapá (49,6%).

Estratégias em destaque

336. A estratégia 13.8 (fluxo e qualidade) tem como um de seus objetivos elevar gradualmente a taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais nas universidades públicas, de modo a atingir 90% e, nas instituições privadas, 75%, em 2020.

337. Em vista disso, verificou-se como estavam as taxas de conclusão das instituições. Em 2014, apurou-se que as IES públicas tiveram como resultado, 44,7% - distante da meta para 2024, em 45,3 p.p. A taxa das IES privadas foi de 32,6% - distante da meta para 2020, em 42,4 p.p. Desse modo, para que se atinjam os objetivos estabelecidos, as instituições públicas deverão apresentar um desempenho equivalente ao aumento em 4,53% por ano, nos próximos 10 anos, enquanto as instituições privadas deverão aumentar 7%, por ano, até 2020.

338. Esse cenário traduz um desafio para os gestores na área de educação, que está diretamente relacionado não só com a qualidade do aluno, mas também, com a qualidade das instituições. Aumentar os indicadores acima requer comprometimento dos envolvidos, a começar pelas ações governamentais e pelas instituições de ensino, passando pelo corpo docente e pelos estudantes. Além do acesso ao ensino superior, é fundamental que se garanta a permanência dos estudantes nas instituições, obtendo bons desempenhos.

Acompanhamento pelo TCU

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

340. A forte expansão necessária para cumprimento da estratégia 13.8, conforme descrito no item 337 acima, traz no seu bojo o risco de comprometimento da qualidade dos cursos e consequentemente dos egressos. A fiscalização busca diagnosticar a qualidade dos processos subjacentes a expansão, seus riscos e possíveis consequências.

META 14 – PÓS-GRADUAÇÃO

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



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

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

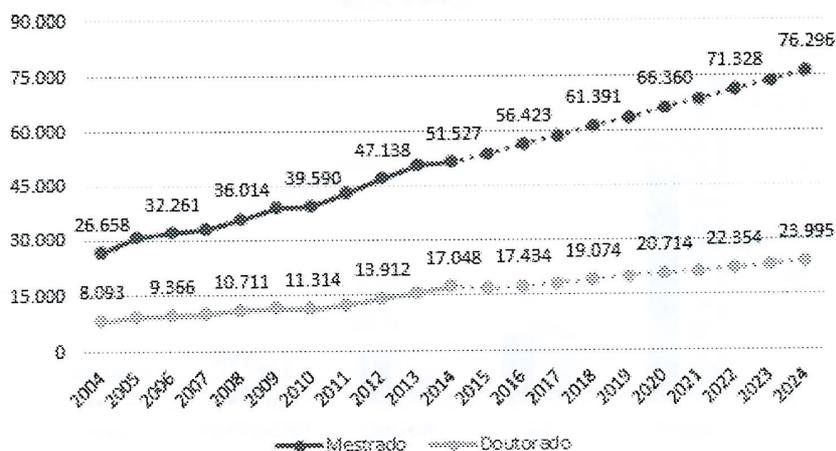
344. Dentro dessa perspectiva, as estratégias definidas para a consecução da Meta 14 enfocam a expansão do financiamento da pós-graduação, bem como a ampliação do investimento em pesquisas com foco na inovação e na formação de doutores. Há direcionamento para a redução das desigualdades, a partir de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

Evolução e projeção da meta

345. Nessa linha, o Inep adota dois indicadores para o monitoramento da Meta 14: quantidade de títulos de mestrado e de títulos de doutorado concedidos por ano.

346. O número de títulos de mestrado e doutorado concedidos anualmente no Brasil apresentou uma tendência de crescimento entre 2004 a 2014. A projeção de 2015 a 2024, Gráfico 14.1, estima que em 2018 seria atingido mais de 61 mil titulações em mestrado, alcançando, assim, a meta definida de sessenta mil mestres por ano.

Gráfico 14.1 – Títulos de mestrado e doutorado concedidos no Brasil



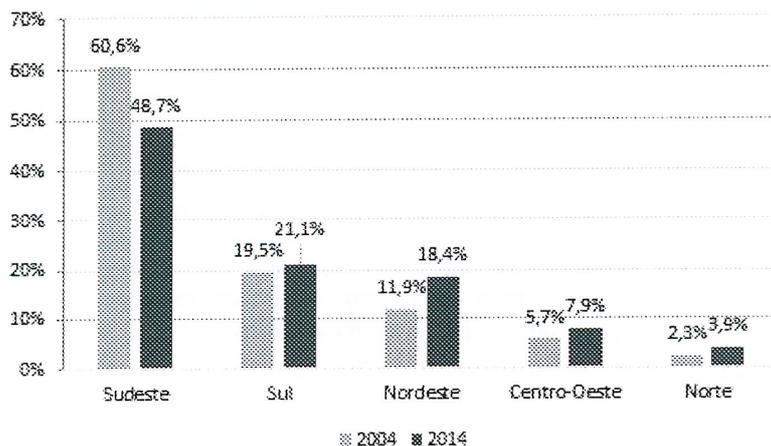
Fonte: Inep (2004 a 2014); projeção para 2015-2024.

347. A projeção para 2024 indica que se atingiria 23.955 títulos de doutor por ano, faltando pouco mais de mil títulos para completar os 25 mil da meta. Embora os indicadores nacionais estejam caminhando para o alvo da meta, em termos regionais, verifica-se que há disparidades entre as diversas regiões, indicando a necessidade de medidas para reduzir tais desigualdades.

348. No entanto, percebe-se que a concentração das titulações de mestrado e doutorado na região Sudeste vem se reduzindo, em razão da expansão nas outras regiões, conforme os Gráficos 14.2 e 14.3 a seguir:

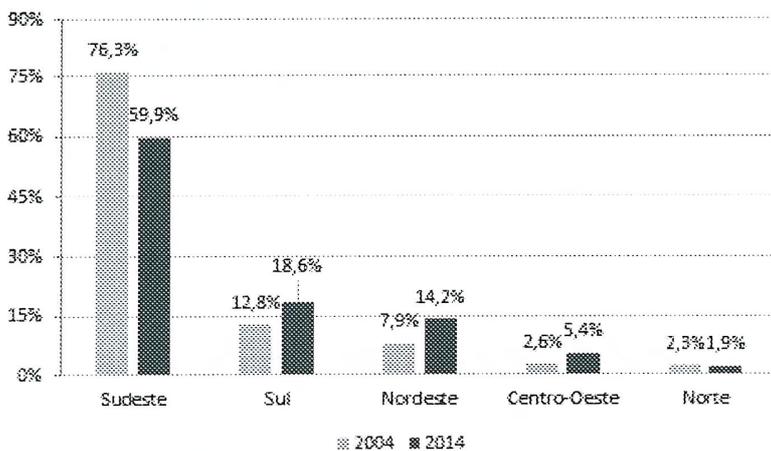


Gráfico 14.2 – Participação percentual no total de títulos de mestrado concedidos por região – 2004 e 2014



Fonte: Inep.

Gráfico 14.3 – Participação percentual no total de títulos de doutorado concedidos por região – 2004 e 2014



Fonte: Inep.

349. Desse modo, destaca-se a evolução do indicador do Nordeste para o mestrado. E quanto ao doutorado, sobressaíram a região Nordeste e Sul.



Estratégias em destaque

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

351. A abertura de um curso de pós-graduação *stricto sensu* depende de recomendação da CAPES, reconhecimento pelo CNE e autorização do MEC. Apesar de não haver nas normas que regulamentam os cursos nenhuma restrição explícita à modalidade a distância, somente com a Resolução N° 7, de 11 de dezembro de 2017 do CNE, a oferta e cursos passa a ter um marco legal específico. Segundo a resolução, instituições credenciadas para a oferta de cursos a distância poderão propor programas de mestrado e doutorado nesta modalidade.

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

Acompanhamento pelo TCU

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

354. Diante de tal relevância, o Tribunal de Contas da União tem avaliado a gestão da Capes por meio da análise de suas contas anuais. Nesse sentido, nas contas de 2014 2014 (TC 026.336/2015-7), o Tribunal determinou à Capes, a implementação de procedimentos para verificar duplicidades entre o seu banco de dados e do FNDE, a fim de evitar a acumulação indevida de bolsas e a adoção de medidas para reaver os valores pagos indevidamente aos bolsistas, com a implementação de procedimentos que previnam a ocorrência de concessões de bolsas irregulares (Acórdão 1.397/2017-TCU-1ª Câmara).

355. Cabe ressaltar, a imprescindibilidade da ação do controle externo de maneira a propiciar o desenvolvimento de controles internos mais efetivos das instituições jurisdicionadas, como a Capes, e evitar potenciais prejuízos ao erário, uma vez que acumulação irregular de bolsas foi avaliada com potencial dano aos cofres públicos de R\$ 33 milhões.

META 15 – FORMAÇÃO DE PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA

356. Descrição da meta: garantir, em regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, no prazo de um ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II, III do caput do art. 61 da Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurando que todos os professores da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.

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

358. São considerados profissionais da educação escolar básica não só os professores habilitados para a docência na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio, mas também,



os trabalhadores em educação com diploma de pedagogia, habilitados em administração, planejamento, supervisão, inspeção e orientação educacional e aqueles, portadores de diploma de curso técnico ou superior em área pedagógica ou afim (art. 61, I, II e III, da Lei 9.394/1996 – LDB).

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

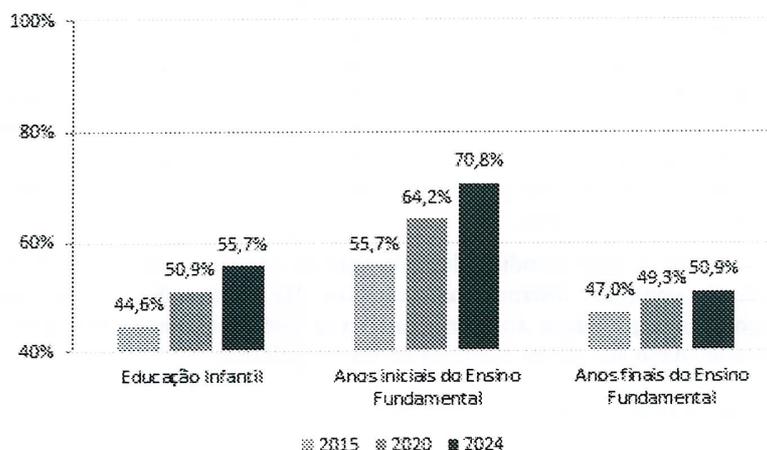
360. A abordagem integrada, abrangendo teoria, prática e didática, permitirá que o processo educacional seja baseado em uma interação humana por excelência, evitando uma visão tecnicista do exercício da docência como atividade meramente mecânica e repetitiva (Tatiana Brito, “A meta 15 do PNE: significados, implicações e agenda da formação dos profissionais da educação”).

Evolução e projeção da meta

361. Desse modo, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira concebe como indicador a proporção de docências, na educação básica, com professores que possuem formação superior compatível com a área de conhecimento em que lecionam.

362. Nessa linha, o Gráfico 15.1 evidencia o percentual de docências na educação infantil e no ensino fundamental com professores que possuem formação superior compatível com a área de conhecimento que lecionam, no ano de 2015 e a projeção para 2020 e 2024:

Gráfico 15.1 – Percentual de docências com professores que possuem formação superior compatível com as disciplinas que lecionam – Educação infantil e ensino fundamental



Fonte: Inep (2015); projeção para 2020 e 2024.

363. Em 2015, a proporção de docências com professores que possuíam formação superior compatível com a disciplina lecionada foi de 44,6% na educação infantil, 55,7% nos anos iniciais do ensino fundamental e 47% nos anos finais do ensino fundamental.

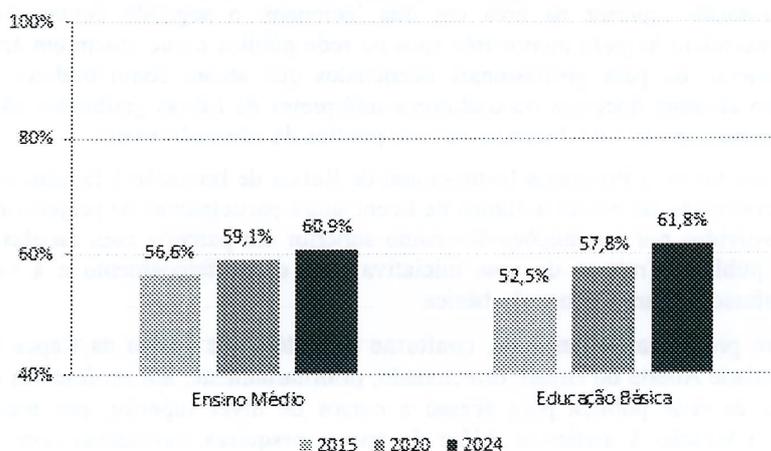
364. A projeção desses indicadores para 2024 indica que os anos iniciais do ensino fundamental estarão em uma situação mais favorável com 70,8% das docências com professores cuja formação seja compatível com a disciplina lecionada. Mesmo assim, esse percentual estaria quase trinta pontos percentuais abaixo dos 100% previstos pela Meta 15.



365. Para a educação infantil, a projeção é de 55,7% e para os anos finais do ensino fundamental a expectativa é de que 50,9% das docências possuam professor com formação superior compatível, ambas projeções indicam resultados bem abaixo do previsto.

366. O Gráfico 15.2, em seguida, expressa o indicador apurado para o ensino médio e para a educação básica, bem como, a respectiva projeção para 2020 e 2024:

Gráfico 15.2 – Percentual de docências com professores que possuem formação superior compatível com as disciplinas que lecionam – Ensino médio e educação básica



Fonte: Inep (2015); projeção para 2020 e 2024.

367. Em 2015, no ensino médio havia 56,6% das docências com professores que possuem formação superior compatível com as disciplinas que lecionam, enquanto que para a educação básica essa proporção era de 52,5%.

368. A estimativa para o ensino médio, de acordo com a projeção do histórico de 2013 a 2015, revela que em 2024 a tendência é que se alcance 60,9%, acima em 4,3 p.p. do mensurado em 2015 e quase quarenta pontos percentuais abaixo da meta de 100%. Em relação à educação básica, que compreende a educação infantil até o ensino médio, a projeção indica que se pode alcançar 61,8% das docências cujos professores têm formação compatível com a disciplina que lecionam. Verifica-se que a estimativa está abaixo da meta em 38,2 p.p.

369. Diante do exposto, nota-se que há espaço de intervenção com políticas que favoreçam os indicadores propostos pela meta em tela, de forma a se cumprir um dos aspectos necessários para uma relação aluno-professor-aprendizagem de fato efetiva.

Estratégias em destaque

370. A estratégia 15.9 visa implementar cursos e programas especiais para assegurar formação específica na educação superior, nas respectivas áreas de atuação, aos docentes com formação de nível médio na modalidade normal, não licenciados ou licenciados em área diversa da de atuação docente, em efetivo exercício.

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



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

373. Nessa linha, o Parfor na modalidade presencial foi instituído em 2009 e implementado em regime de colaboração entre a Capes, os estados, os municípios, o Distrito Federal e as instituições de educação superior com vistas a fomentar a oferta de turmas especiais em cursos de licenciatura, segunda licenciatura e formação pedagógica. O primeiro curso é direcionado para docentes ou tradutores intérpretes de Libras em exercício na rede pública da educação básica que não tenham formação superior na área em que lecionam; o segundo contempla professores licenciados em exercício há pelo menos três anos na rede pública e que atuem em área distinta da sua formação inicial, ou para profissionais licenciados que atuam como tradutor intérprete de Libras; o terceiro abrange docentes ou tradutores intérpretes de Libras graduados não licenciados que se encontram no exercício da docência na rede pública da educação básica.

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

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

Acompanhamento pelo TCU

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

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

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

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

380. Em suma, como proposta de encaminhamento, sugeriu-se dar conhecimento da análise quanto à insuficiência de ações de formação inicial e continuada de professores das redes estaduais de ensino médio ao Ministério da Educação, às secretarias estaduais de educação e aos titulares do



controle externo nos estados e no Distrito Federal para que promovam ações que promovam a melhor formação dos professores e professoras e trabalhadores da educação básica.

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

381. Descrição da meta: formar, em nível de pós-graduação, 50% dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos os profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.

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

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

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

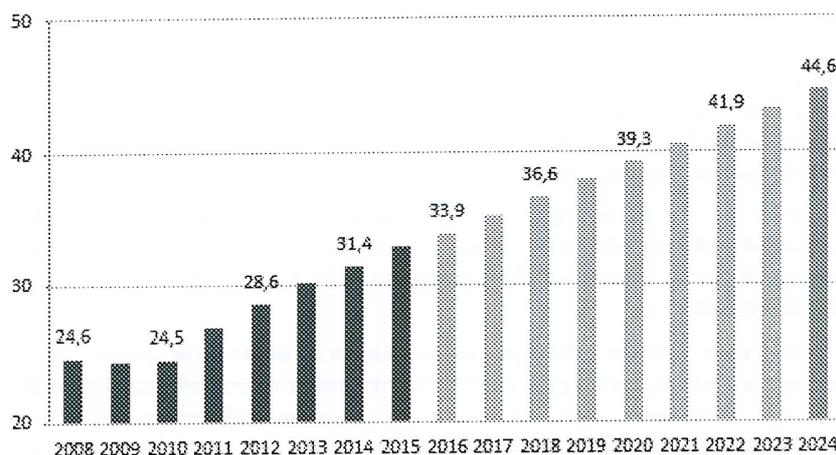
Evolução e projeção da meta

385. Dentro dessa perspectiva, definiram-se dois indicadores, calculados a partir de dados disponíveis no Censo da Educação Básica, para o acompanhamento da meta, um refere-se ao percentual de professores da educação básica com pós-graduação *lato sensu* ou *stricto sensu* e o outro, percentual de professores que realizaram cursos de formação continuada. Em ambos os indicadores, são computados apenas os professores em regência em sala de aula.

386. O Gráfico 16.1 mostra o indicador de professores com pós-graduação em 2015 e a projeção para até 2024.



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



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

387. O Gráfico 16.1 demonstra a tendência de evolução do percentual de professores da educação básica com pós-graduação até 2024. Nesse ano, estima-se que haja 44,6% dos professores nesse nível de ensino com títulos de especialistas, mestres ou doutores. Tal número está aquém da meta em 5,4 p.p.

388. Ao desagregar esse indicador por regiões, podem-se observar as disparidades existentes no ano de 2015, que tende a refletir nos resultados para 2024, caso permaneça o ritmo de expansão anterior, conforme a Tabela 16.1:

Tabela 16.1 – Percentual de professores da educação básica com pós-graduação *lato sensu* ou *stricto sensu*, por região, e diferença para o percentual nacional – 2015

Região	Percentual em 2015	Diferença entre o percentual e a média brasileira (32,9%)
Norte	21,1%	-11,8%
Nordeste	27,8%	-5,1%
Sudeste	31,0%	-1,9%
Centro-Oeste	39,0%	+6,1%
Sul	50,8%	+17,9%

Fonte: Inep.

389. Em 2015, apenas a região Sul alcançou a meta prevista pelo PNE, ao atingir 50,8% de professores do ensino básico com pós-graduação, o que contribuiu positivamente para a média nacional de 32,9%. O Centro-Oeste apresentou uma situação favorável, mas faltavam ainda 11 p.p. para alcançar a meta de 50%. O Sudeste encontra-se em situação intermediária, com 31% e abaixo da média Brasil. Já o Norte e o Nordeste estavam bem abaixo da meta, influenciando negativamente a média nacional.

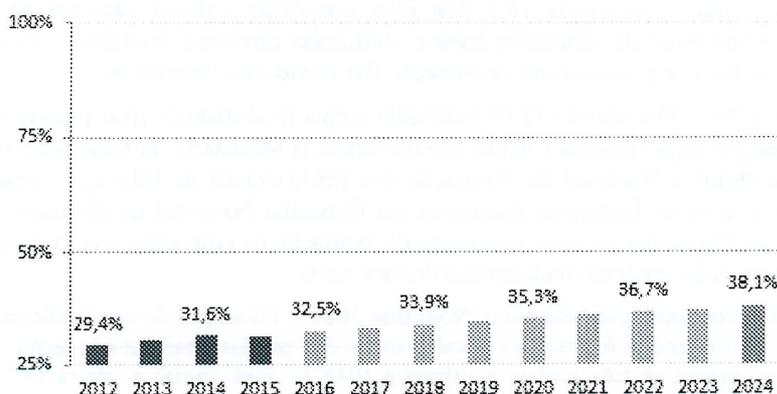
390. A análise do indicador por região permite visualizar as desigualdades existentes no País, e auxiliar os gestores de políticas públicas a identificar os locais onde se encontram os maiores



obstáculos a serem enfrentados diante das peculiaridades de cada lugar, as quais devem ser levadas em consideração no momento da formulação e da implementação das políticas educacionais.

391. No que concerne ao segundo indicador, o Gráfico 16.2 exibe os resultados de 2012 a 2015 e a projeção, com base nesse histórico:

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



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

392. A proporção de professores que informou ter feito cursos de formação continuada, em pelo menos uma das áreas específicas consideradas, obteve um reduzido aumento, entre 2012 e 2015. Por outro turno, a projeção, a partir desse histórico, indica uma estimativa de que 38,1% dos professores da educação básica terão realizado curso de formação continuada em 2024. Como a mencionada meta prevê que todos os profissionais da educação básica deverão realizar cursos de formação continuada, nota-se que ainda há muito que evoluir, 61,9 p. p. para se atingir 100% da Meta 16 do PNE.

393. Nessa senda, é pertinente considerar a situação do segundo indicador por região. A Tabela 16.2 evidencia a situação, em 2015, por região:

Tabela 16.2 – Percentual de professores da educação básica que realizaram cursos de formação continuada, por região, e diferença para o percentual nacional – 2015

Região	Percentual em 2015	Diferença entre o percentual e a média brasileira (31,4%)
Sudeste	25,5%	-5,9%
Norte	28,8%	-2,6%
Nordeste	30,4%	-1,0%
Centro-Oeste	32,9%	+1,5%
Sul	49,4%	+18,0%

Fonte: Inep.

394. Enquanto que na região Sul 49,4% dos professores da educação básica frequentaram cursos de formação continuada, em 2015, o Sudeste obteve o menor percentual entre todas as regiões, com 25,5% dos professores, ficando abaixo da média nacional de 31,4%.

395. A meta tem como objetivo que todos os profissionais da educação básica frequentem cursos de formação continuada. A média nacional está abaixo da previsão em 68,4 p.p. Estão acima



dessa média, apenas, a região Sul e o Centro-Oeste. O Norte e o Nordeste estão bem abaixo da meta, puxando a média nacional para baixo.

396. Deve-se, então, considerar os indicadores desagregados de forma a propiciar uma atuação mais direcionada às regiões com maiores dificuldades no cumprimento de metas a fim de diminuir as desigualdades regionais.

Estratégias em destaque

397. Destaca-se a estratégia 16.2 que visa consolidar política nacional de formação de professores e professoras da educação básica, definindo diretrizes nacionais, áreas prioritárias, instituições formadoras e processos de certificação das atividades formativas.

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

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

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

401. A terceira (04k9) visa a oferta de 115 mil novas matrículas em cursos de pós-graduação à distância e semipresencial, destinados a professores da educação básica. Estima-se que, até 2019, sejam atendidos 115 mil professores, contudo, o realizado, até 2016, contempla 25.303 matrículas, equivalente a 22% do previsto.

META 17 – VALORIZAÇÃO DO PROFESSOR DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA

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

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

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

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



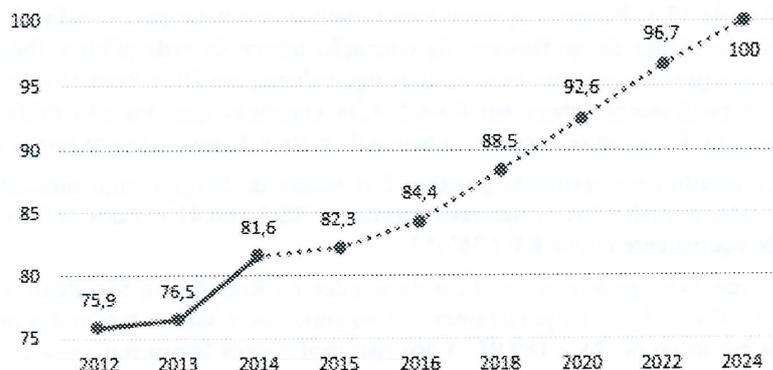
406. Sabe-se que a equiparação salarial, associada à criação dos planos de carreira e às boas condições de trabalho, é um dos passos imprescindíveis para tornar a carreira dos docentes valorizada e, conseqüentemente, mais atrativa aos professores da educação básica.

Evolução e projeção da meta

407. De sorte a acompanhar a evolução da meta, estabeleceu-se como indicador a razão entre o salário médio de professores da educação básica da rede pública (não federal) e o salário médio de não professores com escolaridade equivalente.

408. Nessa linha, o Gráfico 17.1 evidencia a razão entre o salário médio de professores da educação básica da rede pública (não federal) e o salário médio de não professores com escolaridade equivalente, em 2012 a 2014 e a projeção de 2015 a 2024.

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



Fonte: Inep (2012 a 2014); projeção para 2015-2024.

409. O ano de 2012 foi considerado como referência para análise da evolução do indicador. Tomando-se, então, o período de 2012 a 2014, verifica-se que houve uma variação positiva de 5,7 p.p na média nacional.

410. Por outro lado, a projeção de 2015 a 2024 estima que, em 2020, a proporção salarial entre essas duas categorias de profissionais será de 92,6% e, em 2024, 100%. Logo, há uma tendência de que apenas, em 2024, após o prazo previsto, a média nacional atinja os 100% em relação à equiparação salarial entre os professores da rede pública (não federal) da educação básica e os demais professores com equivalente escolaridade.

411. Contudo, diante das disparidades regionais presentes no Brasil, é necessário que se faça um exame mais detalhado. Desse modo, a Tabela 17.1 evidencia os maiores e os menores resultados entre as unidades da federação em relação à equiparação salarial, em 2014:



Tabela 17.1 – Maiores e menores resultados entre as unidades da federação – 2014

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

412. Na Tabela 17.1, Roraima aparece com o melhor resultado para o indicador que apura a razão entre o salário médio de professores da educação básica da rede pública (não federal) e o salário médio de não professores com escolaridade equivalente, em 2014, com 154,2%, sendo que o salário médio dos professores estava em R\$ 4.514,34 enquanto que dos não professores era de R\$ 2.927,07. Portanto, Roraima se encontrava acima da meta e dentro do prazo previsto.

413. Outro estado com resultado positivo é o estado de Sergipe cujo indicador estava em 132,3%, onde o salário médio dos professores estava em R\$ 3.160,41 e o dos demais profissionais com escolaridade equivalente era de R\$ 2.389,57.

414. Por outro lado, podem-se verificar os estados de Rondônia e São Paulo com os piores resultados, com 77,2% e 78,7%, respectivamente. Enquanto que o salário médio dos professores em Rondônia estava em torno de R\$ 2.189,94, o dos não professores ficava por volta de R\$ 2.836,31. Em 2014, o salário médio dos professores da educação básica pública (não federal) em São Paulo, era de R\$ 2.901,71 inferior aos R\$ 3.687,10 dos demais profissionais com escolaridade equivalente ao dos professores.

415. Em que pese o indicador nacional estar caminhando para o alvo da meta, mesmo com atraso, ao se observar, pormenorizadamente, as discrepâncias regionais são evidenciadas, com indicadores mais de 15 p.p. abaixo da meta, como os estados do Piauí, de Minas Gerais e do Rio Grande do Norte.

Estratégias em destaque

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

417. Dessa forma, a iniciativa para a constituição do fórum permanente foi atribuída ao MEC, com prazo de até junho de 2015. Desta feita, o Fórum Permanente foi instituído pela Portaria – MEC 618/2015, em 24/6/2015. Além de ter como atribuição o acompanhamento da evolução salarial por meio de indicadores da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, tem como atribuição propor mecanismos para a obtenção e organização de informações sobre o cumprimento do piso pelos entes federativos, bem como sobre os planos de cargos, carreira e remuneração.



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

419. Recentemente, a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino do Ministério da Educação (Sase/MEC), por meio da Portaria 1, de 11/1/2017, designou os representantes dos órgãos e entidades que compõem o Fórum Permanente para acompanhamento da atualização progressiva do valor do piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da Educação Básica.

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

Acompanhamento pelo TCU

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

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

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

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

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

426. No que se remete ao MEC, foi informado mediante ofício que a Sase/MEC elaborou uma proposta de “Fórum Permanente para acompanhamento da atualização progressiva do valor do piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica” cujo texto fora elaborado baseado na estratégia 17.1 do PNE, o qual foi sancionado em 25/6/2014, após a aprovação do referido Acórdão do TCU.



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

META 18 – PLANO DE CARREIRA DOCENTE

428. **Descrição da meta:** assegurar, no prazo de dois anos, a existência de planos de carreira para os profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de carreira dos profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.

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

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

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

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

Evolução e projeção da meta

433. A complexidade do arranjo federativo brasileiro e as disparidades socioeconômicas locais impõem desafio à concretude de efetivar a Meta 18, cujo prazo venceu em 24/6/2014. Soma-se a isso a carência de informações sobre a situação atual nos diversos sistemas educacionais. Sem informações adequadas não é possível definir ações que se coadunem com a meta, e muito menos ter um monitoramento efetivo.

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

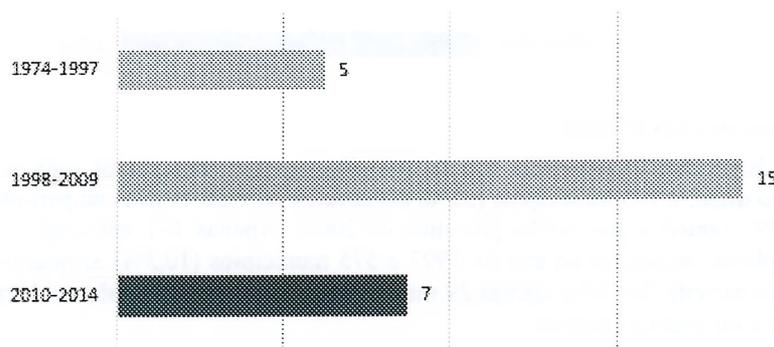
435. Outrossim, em 2016, o MEC instituiu a Rede de Assistência Técnica dos Planos de Carreira e Remuneração com o intuito de criar competência técnica em redes e sistemas de ensinos públicos para elaboração e adequação dos Planos de Carreira e Remuneração (PCR) por meio da



orientação técnica a dirigentes, gestores e equipes de gestão de pessoas responsáveis por elaborar ou adequar os PCR em cada estado e município. Tal iniciativa contou com a participação do Conselho Nacional de Secretários de Educação e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação.

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

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



Fonte: Inep, com base em dados do IBGE.

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

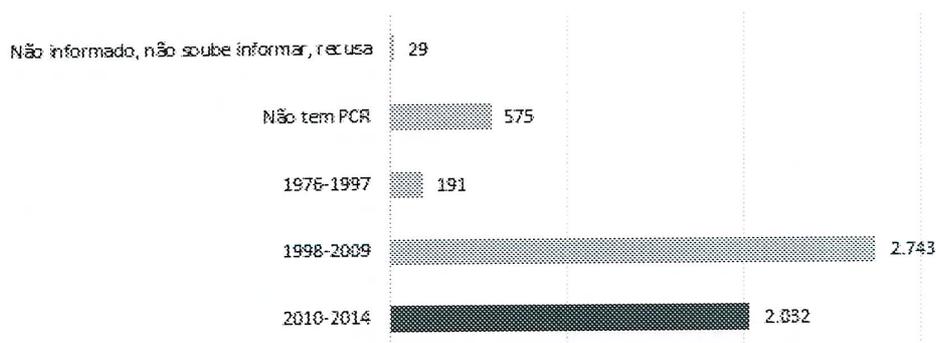
438. O Gráfico 18.1 mostra, também, que no período de 1998 a 2009, quinze estados (56%) tiveram seus planos aprovados durante as diretrizes vigentes à época e, o restante, cinco estados (18,5%) tiveram seus PCR aprovados no período de 1974-1997.

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

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



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



Fonte: Inep, com base em dados do IBGE.

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

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

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

Estratégias em destaque

444. A estratégia 18.7 visa priorizar o repasse de transferências federais voluntárias, na área de educação, para os estados, o Distrito Federal e os municípios que tenham aprovado lei específica estabelecendo planos de carreira para os profissionais da educação.

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

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



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

Acompanhamento pelo TCU

448. A estratégia 18.1 visa estruturar as redes públicas de educação básica de modo que, até o início do terceiro ano de vigência do PNE, 90%, no mínimo, dos respectivos profissionais do magistério e 50%, no mínimo, dos respectivos profissionais da educação não docentes sejam ocupantes de cargos de provimento efetivo e estejam em exercício nas redes escolares a que se encontrem vinculados.

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

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

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

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

META 19 -- GESTÃO DEMOCRÁTICA

453. Descrição da meta: assegurar condições, no prazo de dois anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.

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



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

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

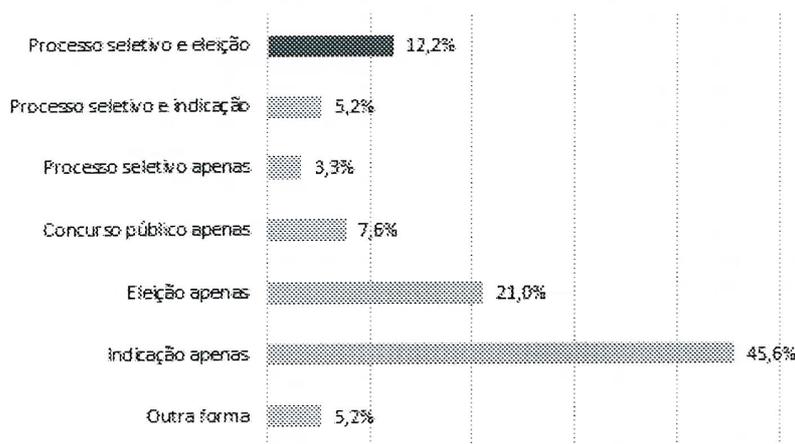
Evolução e projeção da meta

457. A multiplicidade de significados da expressão “gestão democrática” reflete-se na dificuldade de se construir indicadores para a mensuração da Meta 19. Ante a necessidade de se utilizar bases de dados abrangentes e confiáveis atualmente disponíveis, o Inep optou por acompanhar a Meta mediante indicadores baseados nas estratégias 19.1, 19.6 e 19.7.

458. São eles: percentual de diretores de escolas públicas que foram escolhidos para a ocupação do cargo por meio de critérios técnicos de mérito e desempenho e de consulta pública à comunidade escolar; percentual de escolas públicas que contaram com a participação de profissionais da educação, pais e alunos na formulação dos projetos político-pedagógicos e na constituição do conselho escolar; percentual de escolas públicas que recebem recursos financeiros dos entes federados; e condições em que os diretores exercem o cargo.

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

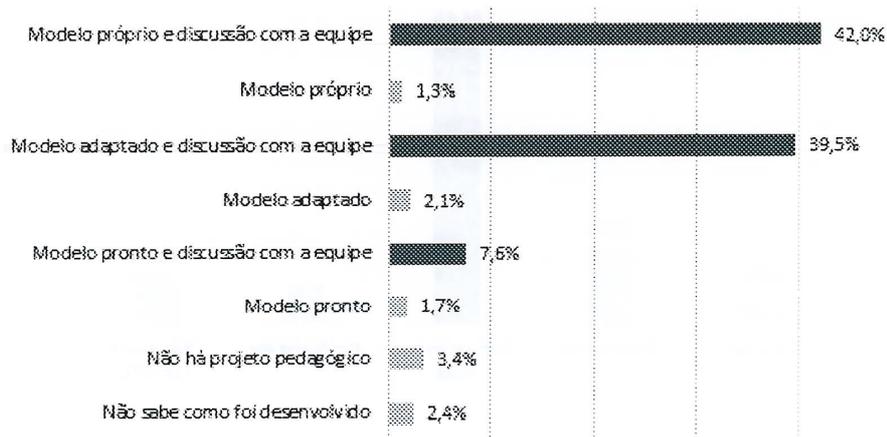
Gráfico 19.1 – Percentual de diretores de escolas públicas que foram escolhidos por meio de critérios técnicos e de consulta pública à comunidade escolar – 2013



Fonte: Inep.

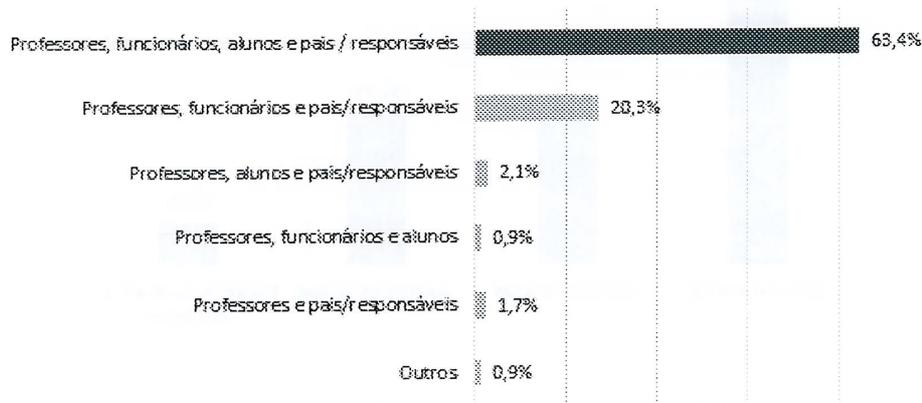


Gráfico 19.2 – Percentual de escolas que envolvem a equipe escolar na elaboração do projeto pedagógico – 2013



Fonte: Inep.

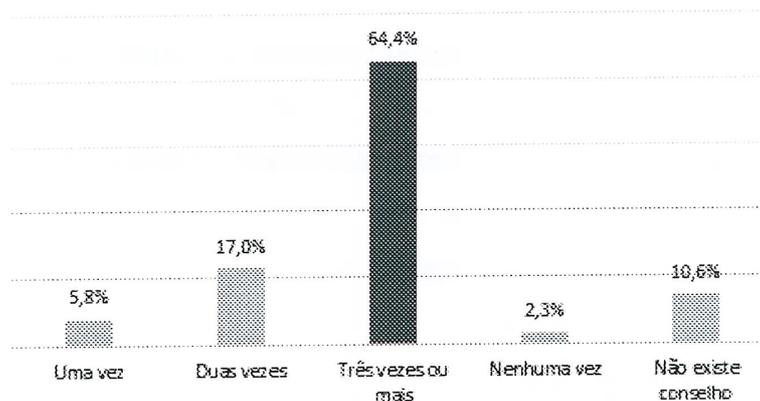
Gráfico 19.3 – Percentual de escolas segundo a constituição do conselho escolar – 2013



Fonte: Inep.

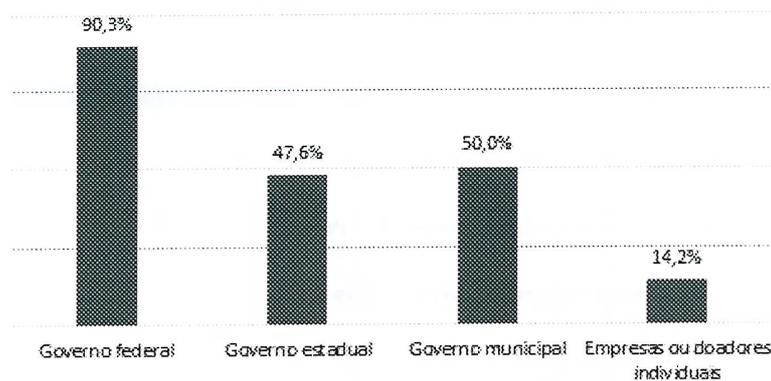


Gráfico 19.4 – Percentual de escolas segundo a frequência de reuniões anuais do conselho escolar – 2013



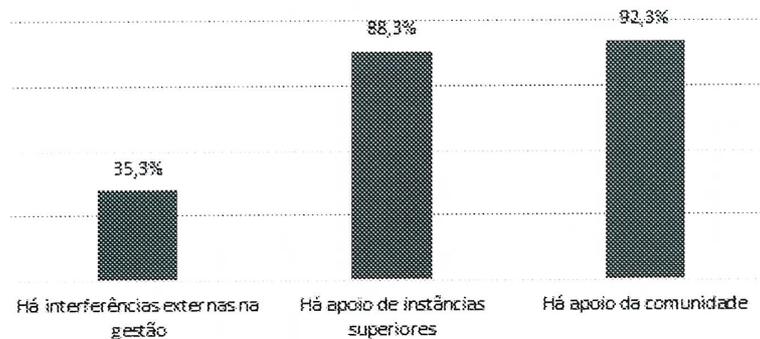
Fonte: Inep.

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



Fonte: Inep.

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



Fonte: Inep.



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

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

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

Estratégias em destaque

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

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

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

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

467. Há também o Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação (Pradime), o qual desenvolve dois tipos de atividade: encontros presenciais entre dirigentes municipais de educação e representantes do MEC, do FNDE e de outras entidades, a fim de apresentar e discutir programas e temas relacionados à política educacional, e cursos à distância para formação e aperfeiçoamento dos dirigentes, em nível de extensão ou especialização.

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

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



Acompanhamento pelo TCU

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

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

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

META 20 – FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA

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

472. A Meta 20 tem como objeto a ampliação do investimento público em educação pública, estabelecendo o prazo de 2019 para que se atinja o mínimo de 7% do Produto Interno Bruto (PIB) e, posteriormente, o prazo de 2024, para alcançar o patamar de 10% do PIB.

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

474. Nesse sentido, as estratégias estabelecidas para consecução da meta em referência permeiam a garantia de fontes de financiamento permanentes e sustentáveis para a educação básica, com observação das políticas de colaboração entre os entes, considerando a capacidade de atendimento e o esforço fiscal de cada ente federado, como é o caso do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

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

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

477. As estratégias definiram prazo para a implantação do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) e do Custo Aluno Qualidade (CAQ) cujos prazos eram 2016 e 2017, respectivamente, e,



portanto, findaram sem a devida concretização. A esse respeito, o TCU determinou a oitiva do Ministério da Educação, por meio do Acórdão 1897/2017-Plenário, com vistas à identificação das responsabilidades pela não implantação do CAQi (objeto do TC-023.721/2016-2).

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

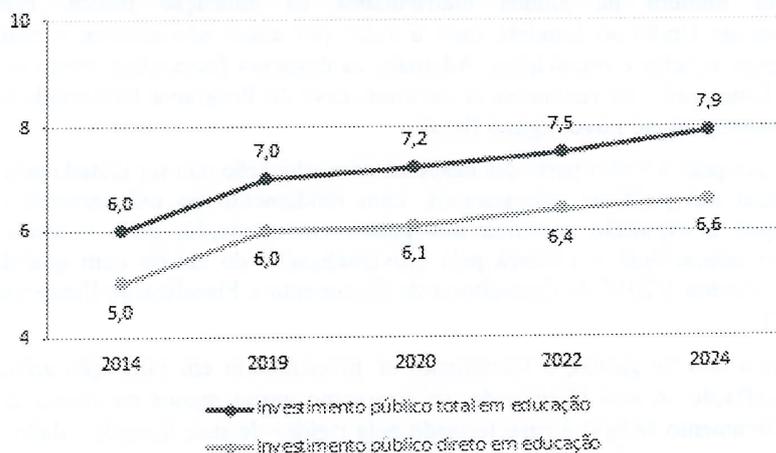
479. Por fim, foi determinada a aprovação da Lei de Responsabilidade Educacional com vistas a assegurar o padrão de qualidade na educação básica, a partir de verificação de metas de qualidade por institutos oficiais de avaliação educacional. O prazo era de um ano da vigência do PNE, ou seja, 2015, no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

Evolução e projeção da meta

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

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

Gráfico 20.1 – Percentuais de investimento público total e de investimento direto em educação



Fonte: Inep (2014); projeção para 2019-2024.

482. O Gráfico 20.1 mostra que, em 2014, o percentual de investimento público total em educação era de 6% e a projeção indica que, em 2019, a tendência é de se atingir os 7%, porém, em 2024, tende a atingir 7,9%, abaixo dos 10%.

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



484. Resta evidenciar que o investimento público total em educação saiu de R\$ 149 bilhões, em 2004, para R\$ 344 bilhões, em 2014, em relação a todos os níveis de ensino.

485. No que concerne ao acompanhamento dos indicadores para aferir a evolução da Meta 20, verifica-se que apesar da existência dos indicadores produzidos pelo Inep, ainda não há um indicador que contemple as diversas formas de recursos públicos investidos na educação, em conformidade com o que determina o PNE. Assim, cabe ao Inep e ao Ministério da Educação o desenvolvimento ou aprimoramento das ferramentas já existentes para que se viabilize o acompanhamento da evolução dos indicadores em conformidade com os preceitos do PNE.

Estratégias em destaque

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

487. Dessa forma, estabeleceu-se um limite anual para as despesas primárias totais dos Poderes pelo período de vinte anos. Isso significa que o somatório dos gastos federais, incluindo os programas sociais, não poderão ser aumentados, de um exercício para o outro, acima do limite definido. Por conseguinte, verifica-se o risco potencial de afetar políticas públicas sociais sob responsabilidade da União por conta do limite de gastos.

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

489. Excluíram-se da restrição fiscal, dentre outros, as transferências constitucionais vinculadas à educação, transferências referentes às cotas-partes estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação, que devem ser distribuídas de forma proporcional ao número de alunos matriculados na educação básica, bem como as complementações da União ao Fundeb, caso o valor por aluno não alcance o mínimo definido nacionalmente para estados e municípios. Ademais, as despesas financeiras, como as do Fundo de Financiamento Estudantil e as renúncias de receitas, caso do Programa Universidade para Todos, também não se submetem ao novo regime fiscal.

490. Em que pese a maior parte das despesas com educação não ser afetada pela EC 95/2016, o paradigma atual das políticas educacionais, com fundamento no ordenamento constitucional vigente, pressupõe a expansão contínua dos gastos em educação, dado o atraso do país no desenvolvimento educacional e a busca pela universalização do ensino com qualidade (Cláudio Tanno, “Estudo técnico 1/2017 da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados”).

491. Com o teto de gastos, o incremento de investimento em Educação acima do reajuste pelo índice de inflação só será viabilizado, se o governo gastar menos em outras áreas. Sabe-se, todavia, que o orçamento federal é caracterizado pela rigidez de suas dotações, dado o volume das despesas obrigatórias, que não podem ser remanejadas. Dessa forma, instalou-se um cenário de incerteza em relação aos gastos em educação, pois, além do limite imposto que pode afetar esses gastos, há que se considerar como será a evolução do IPCA e seu reflexo na apuração dos montantes.

Tendo isso em vista, há que se acompanhar a evolução desses recursos para o financiamento do PNE, que refletem, sobretudo, na estratégia 20.1 – garantir fontes de financiamento permanentes e sustentáveis para todos os níveis, etapas e modalidades da educação básica e na estratégia 20.12 – objetiva definir critérios para distribuição de recursos adicionais



dirigidos à educação ao longo do decênio, considerando a equalização das oportunidades educacionais, a vulnerabilidade socioeconômica e o compromisso técnico e de gestão do sistema de ensino.

Acompanhamento pelo TCU

492. Em 2017, o Tribunal de Contas da União apreciou representação acerca de possíveis irregularidades na destinação do pagamento de precatórios aos municípios que ingressaram em juízo em relação às diferenças na complementação devida pela União, no âmbito do extinto Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), sucedido pelo Fundeb (TC 005.506/2017-4).

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

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

495. Diante disso, foi proferido o Acórdão 1.824/2017-Plenário que firmou entendimento no sentido de competir a Corte de Contas federal a fiscalização dos recursos decorrentes de complementação pela União ao Fundef/Fundeb, ainda que esses pagamentos decorram de sentença judicial. Considerou que a aplicação dos recursos fora da destinação prevista no art. 21 da Lei 11.494/2007 e no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias implica a imediata necessidade de recomposição do erário, ensejando a responsabilidade pessoal do gestor que deu causa ao desvio.

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

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

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

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



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

CONCLUSÃO

501. Dada a evolução histórica apresentada entre 2004 e 2014, infere-se que, das vinte metas do PNE, catorze (70%) tendem a não ser cumpridas até 2024, ou a ser cumpridas intempestivamente (no caso de metas com prazo de implementação anterior ao fim da vigência do Plano), ou a ser cumpridas apenas parcialmente. Outras três metas (15%) não possibilitam a projeção dos indicadores, ante a ausência de série histórica.

502. Por outro lado, nove das metas com indicativo de não cumprimento apresentaram projeção final (em 2024) próxima ao índice estipulado na Lei 13.005/2014 (diferença de 6 p.p. ou menos), de modo que o alcance de boa parte das metas pode ser alcançado. Para isso, faz-se necessária a mobilização e articulação do poder público das três esferas, reforçando a necessidade e urgência da implantação e funcionamento do Sistema Nacional de Educação e das instâncias de negociação e cooperação federativa.

503. Finalmente, em razão de o sucesso no atendimento das metas depender da disponibilidade de recursos financeiros, a SecexEducação terá como área de atuação prioritária, no próximo ciclo operacional, o financiamento da educação.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) aprovar a continuidade do processo de acompanhamento do PNE 2014-2024, sob coordenação da Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto – SecexEducação, consoante metodologia aprovada pelos Acórdãos 795 e 2921/2016-TCU-Plenário, com as adequações que se mostrem oportunas em virtude de novas informações, entendimentos ou encaminhamentos que possam surgir no decorrer do trabalho;

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



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria Geral de Controle Externo
Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto

89

Brasília/DF, em 27 de dezembro de 2017.

Assinado eletronicamente

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

Assinado eletronicamente

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

Assinado eletronicamente

Vivian Andrade Viana
AUFC – Mat. 7716-0

3

PARECER N° , DE 2019

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 486, de 2018, da CPI dos Maus-tratos (SF), que altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, para proibir a admissão e a permanência de criança ou de adolescente em bailes 'funk', eventos com livre fornecimento de bebidas alcoólicas ou eventos semelhantes.



Relator: Senador **RANDOLFE RODRIGUES**

I – RELATÓRIO

Vem à análise da Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE) o Projeto de Lei do Senado nº 486, de 2018, da Comissão Parlamentar de Inquérito dos Maus-tratos, *para proibir a admissão e a permanência de crianças ou de adolescentes em bailes 'funk', eventos com livre fornecimento de bebidas alcoólicas ou eventos semelhantes.*

A proposição constitui-se de dois artigos. O art. 1º acrescenta parágrafo único ao art. 258 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA), para criar nova hipótese de aplicação da pena prevista no referido artigo do ECA àquele que permitir a entrada ou permanência de criança ou adolescente em bailes *funk*, eventos com livre fornecimento de bebidas alcoólicas ou eventos semelhantes. O art. 2º determina a entrada em vigor da futura lei na data de sua publicação.

O projeto recebeu uma emenda de Plenário, que suprime a expressão “em bailes funk”, por considera-la discriminatória, tanto da ementa quanto do corpo do art. 1º do projeto. No relatório apresentado e aprovado na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), foi oferecida uma segunda emenda, dando nova redação à ementa do projeto e incluindo uma correção de redação à primeira emenda (de Plenário).

Aprovado na CDH, o projeto, caso aprovado na CE, seguirá para apreciação da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

Não foram apresentadas emendas perante esta Comissão.

II – ANÁLISE

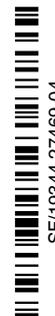
Nos termos do art. 102, inciso II, do Regimento Interno do Senado Federal, compete à CE opinar em projetos que versem sobre diversão e espetáculos públicos, tema da proposição em análise.

A Constituição Federal, por meio de seu art. 215, assegura a todos o exercício de direitos culturais e o acesso às fontes da cultura nacional. O dispositivo também determina que o Estado irá apoiar e incentivar a valorização e a difusão de nossas manifestações culturais. Eventos culturais e musicais, que abrem espaço para o florescimento das formas de expressão e dos modos de criar, fazer e viver da população brasileira incluem-se, portanto, entre as manifestações passíveis de apoio e incentivo por parte do poder público.

Tais princípios constitucionais, contudo, devem coexistir em equilíbrio com os demais princípios da Carta Magna. É inadmissível que crianças e adolescentes fiquem expostos livremente aos riscos do consumo excessivo de bebida alcoólica. Não por acaso, há décadas, a lei já proíbe o fornecimento de bebidas a menores de idade. O projeto em tela vem reforçar a importância de proteger crianças e adolescentes à exposição do consumo de bebida alcoólica, por meio de imposição de pena a quem admitir sua entrada ou permanência em eventos que se caracterizem pela livre utilização da referida substância.

Consideramos que o projeto, sobretudo com o aprimoramento feito pela Emenda nº1-PLEN, que suprimiu a expressão *em bailes funk* do texto, por considerá-la discriminatória, é meritório. Ademais, de fato, o potencial de efetividade do texto torna-se maior, já que o problema é a exposição de menores à bebida alcoólica, e não a um estilo musical específico.

A Emenda nº 1-PLEN, contudo, como relatado no parecer aprovado na CDH, gerou erros de redação ao texto do projeto, pois simplesmente suprimiu a expressão, sem realizar os ajustes necessários. A CDH, em seu voto, procedeu ao ajuste textual da emenda do Plenário e apresentou a Emenda nº 2-CDH, que, contudo, era desnecessária, pois a



primeira emenda (Emenda nº 1-PLEN) alterou tanto a ementa quanto o corpo do art. 1º do PL.

Para sanar quaisquer incorreções e dúvidas acerca do conteúdo e da redação do Projeto de Lei do Senado nº 486, de 2018, procederemos, no voto, à rejeição das duas emendas apresentadas e proporemos duas novas emendas, para alterar a ementa e o art. 1º do Projeto.

Consideramos que a lacuna deixada pela remoção da expressão “em bailes *funk*” pode deixar excessivamente ampla a definição dos eventos de que trata o projeto, que poderia, a depender da leitura, abarcar até mesmo eventos familiares ou privados em que há consumo de bebida alcoólica. No mesmo espírito, falta à expressão “ou eventos semelhantes” precisão semântica suficiente para justificar sua manutenção no texto.

Consta, portanto, das emendas que oferecemos, a supressão da expressão “ou eventos semelhantes” e a adição da expressão “de amplo acesso ao público”, para que se tenha mais clareza acerca dos eventos a serem considerados.

III – VOTO

Pelas razões expostas, o voto é pela **REJEIÇÃO** das emendas nº 1-PLEN e nº 2-CDH e pela **APROVAÇÃO** do Projeto de Lei do Senado nº 486, de 2018, com as seguintes emendas:

EMENDA Nº - CE

Dê-se nova redação à ementa do Projeto de Lei do Senado nº 486, de 2018:

Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, para proibir a admissão e a permanência de criança ou de adolescente em eventos de amplo acesso ao público com livre fornecimento de bebidas alcoólicas.



EMENDA Nº -CE

Dê-se ao parágrafo único do art. 258 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, previsto no art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 486, de 2018, a seguinte redação:

“Parágrafo único. Incorre na pena prevista neste artigo quem admite a entrada ou a permanência de criança ou de adolescente em eventos de amplo acesso ao público com livre fornecimento de bebida alcoólica.” (NR)

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/19344.27469-04



SENADO FEDERAL

PARECER (SF) Nº 66, DE 2019

Da COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 486, de 2018, que Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, para proibir a admissão e a permanência de criança ou de adolescente em bailes funk, eventos com livre fornecimento de bebidas alcoólicas ou eventos semelhantes.

PRESIDENTE: Senador Paulo Paim

RELATOR: Senador Eduardo Girão

06 de Junho de 2019





2

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador EDUARDO GIRÃO

PARECER Nº , DE 2019

Da COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 486, de 2018, da CPI dos Maus-tratos (SF), que altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, para proibir a admissão e a permanência de criança ou de adolescente em bailes funk, eventos com livre fornecimento de bebidas alcoólicas ou eventos semelhantes.

Relator: Senador **EDUARDO GIRÃO**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) o Projeto de Lei do Senado nº 486, de 2018, de autoria da Comissão Parlamentar de Inquérito dos Maus-tratos, que proíbe a admissão e a permanência de crianças ou de adolescentes em bailes funk e eventos semelhantes em que haja livre fornecimento de bebidas alcoólicas.

Para isso, o art. 1º da proposição altera o art. 258 do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990), para prever pena para aquele que permitir a entrada ou permanência de criança ou adolescente em “bailes funk” ou eventos em que haja distribuição gratuita de bebida alcoólica. Em seu art. 2º, a proposição determina a entrada em vigor a partir da data de sua publicação oficial.

Em suas razões, a Comissão Parlamentar de Inquérito aponta a necessidade de se dar urgente e importante resposta às ameaças que pairam, em nossos tempos, sobre a vida e a formação das crianças e adolescentes, sendo o acesso ao álcool um dos mais ingentes – e dos mais evitáveis, conforme o quer a proposição.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador EDUARDO GIRÃO

Após o exame desta Comissão, o Projeto de Lei do Senado nº 486, de 2018, seguirá para apreciação das Comissões de Educação e de Constituição, Justiça e Cidadania.

A proposição recebeu uma emenda, em Plenário, que sugere a supressão da expressão “em bailes funk”, por discriminatória, mantendo-se, contudo, seu núcleo, a saber, o de vedar o acesso de crianças e adolescentes a locais onde haja distribuição gratuita de bebidas.

Não foram apresentadas emendas perante esta Comissão.

II – ANÁLISE

É tarefa desta CDH opinar sobre matéria que diga respeito à proteção à infância, conforme o art. 102-E do Regimento Interno do Senado Federal. De modo que é regimental o seu exame da proposição em tela.

Tampouco se enxergam óbices importantes de constitucionalidade. A matéria é de competência da União e a lei é a espécie normativa adequada (Carta Magna, art. 24, inciso XV e art. 61, *caput*, respectivamente). Poder-se-ia considerar que a matéria tem traços discriminatórios, o que turvaria sua constitucionalidade material – mas, como veremos, a proposição já conta com emenda que resolve tal questão, preservando iniciativa tão importante e valiosa. Não se enxergam, ademais, óbices de juridicidade – não há colisão com outras afirmações da lei e a nova norma encaixa-se no ordenamento jurídico existente.

Quanto ao mérito, não há como se negar a pertinência e oportunidade da matéria. Ainda que a lei já proíba, há muitas décadas, o fornecimento de bebidas a menores de idade, o desenvolvimento da vida urbana brasileira tem tomado, frequentemente, formas danosas que escapam às tipificações tradicionais. Assim, novos valores que presidem a condição de jovem se encontram com a facilidade de acesso a bebida alcoólica que, a rigor, nada tem a ver com esses novos valores. Tais valores, no sentido devido, apontam para liberdade de criação, de expressão e de trabalho, e jamais para o consumo de bebidas alcoólicas.

Sendo assim, a proposição é bem-vinda, ainda que nos pareça adequado suprimir dela a expressão “bailes funk”, como proposta pela Emenda nº1-PLEN, por desnecessária à proibição que se quer implantar. A



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador EDUARDO GIRÃO

expressão, em verdade, diminui a universalidade da proposição, retirando-lhe força ao fragilizá-la perante a Constituição.

Finalmente, faz-se necessária uma emenda adicional, para modificar a ementa do projeto, retirando-lhe também a expressão “bailes funk”.

III – VOTO

Em razão do exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 486, de 2018, bem como da Emenda nº 1- PLEN, corrigida essa com o acréscimo da partícula ‘em’ antes da expressão ‘eventos’ e com a seguinte emenda:

EMENDA Nº 2 -CDH

Dê-se a seguinte redação à ementa do Projeto de Lei nº 468, de 2018:

“Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, para proibir a admissão e a permanência de criança ou de adolescente em eventos com livre fornecimento de bebidas alcoólicas ou eventos semelhantes”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



Relatório de Registro de Presença
CDH, 06/06/2019 às 09h - 46ª, Extraordinária
 Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa

Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil (MDB, PRB, PP)	
TITULARES	SUPLENTES
JADER BARBALHO	1. JARBAS VASCONCELOS
MARCELO CASTRO PRESENTE	2. VAGO
VAGO	3. VAGO
MAILZA GOMES	4. VAGO
VAGO	5. VAGO

Bloco Parlamentar PSDB/PODE/PSL (PSDB, PODE, PSL)	
TITULARES	SUPLENTES
EDUARDO GIRÃO PRESENTE	1. SORAYA THRONICKE
STYVENSON VALENTIM PRESENTE	2. ROMÁRIO PRESENTE
LASIER MARTINS PRESENTE	3. ROSE DE FREITAS
JUÍZA SELMA	4. MARA GABRILLI PRESENTE

Bloco Parlamentar Senado Independente (REDE, PDT, CIDADANIA, PSB)	
TITULARES	SUPLENTES
FLÁVIO ARNS PRESENTE	1. ALESSANDRO VIEIRA
ACIR GURGACZ	2. FABIANO CONTARATO
LEILA BARROS PRESENTE	3. VAGO

Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PT, PROS)	
TITULARES	SUPLENTES
PAULO PAIM PRESENTE	1. PAULO ROCHA PRESENTE
TELMÁRIO MOTA	2. ZENAIDE MAIA

PSD	
TITULARES	SUPLENTES
AROLDE DE OLIVEIRA	1. SÉRGIO PETECÃO PRESENTE
NELSINHO TRAD	2. LUCAS BARRETO

Bloco Parlamentar Vanguarda (DEM, PL, PSC)	
TITULARES	SUPLENTES
MARCOS ROGÉRIO	1. VAGO
VAGO	2. VAGO

Não Membros Presentes

FLÁVIO BOLSONARO

DECISÃO DA COMISSÃO**(PLS 486/2018)**

NA 46ª REUNIÃO, EXTRAORDINÁRIA, REALIZADA NESTA DATA, A COMISSÃO APROVA O RELATÓRIO DO SENADOR EDUARDO GIRÃO, FAVORÁVEL AO PROJETO, COM A EMENDA Nº 1-PLEN E COM A EMENDA Nº 2-CDH.

06 de Junho de 2019

Senador PAULO PAIM

Presidente da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa



PLS 486/2018
00001

SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora MARTA SUPLICY

EMENDA Nº - PLEN

(ao PLS nº 486, de 2018)

Suprima-se, na ementa do Projeto de Lei do Senado nº 486, de 2018, e na redação oferecida pelo art. 1º dessa proposição ao art. 258 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 2018, a expressão “em bailes *funk*”.



SF/18115.39516-58

JUSTIFICAÇÃO

A proposição veda a admissão de crianças e adolescentes em bailes *funk* e em eventos com livre fornecimento de bebidas alcoólicas, ou eventos semelhantes. Especificar a proibição apenas no caso de bailes *funk* é discriminar contra esse estilo musical. Se o problema é o acesso de crianças e adolescentes a eventos com livre distribuição de bebidas alcoólicas, basta estabelecer a proibição em caráter geral e os bailes *funk* que se enquadrarem nessa condição serão atingidos, assim como quaisquer outros eventos, independente de estilo musical.

Sala das Sessões,

Senadora MARTA SUPLICY



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI DO SENADO

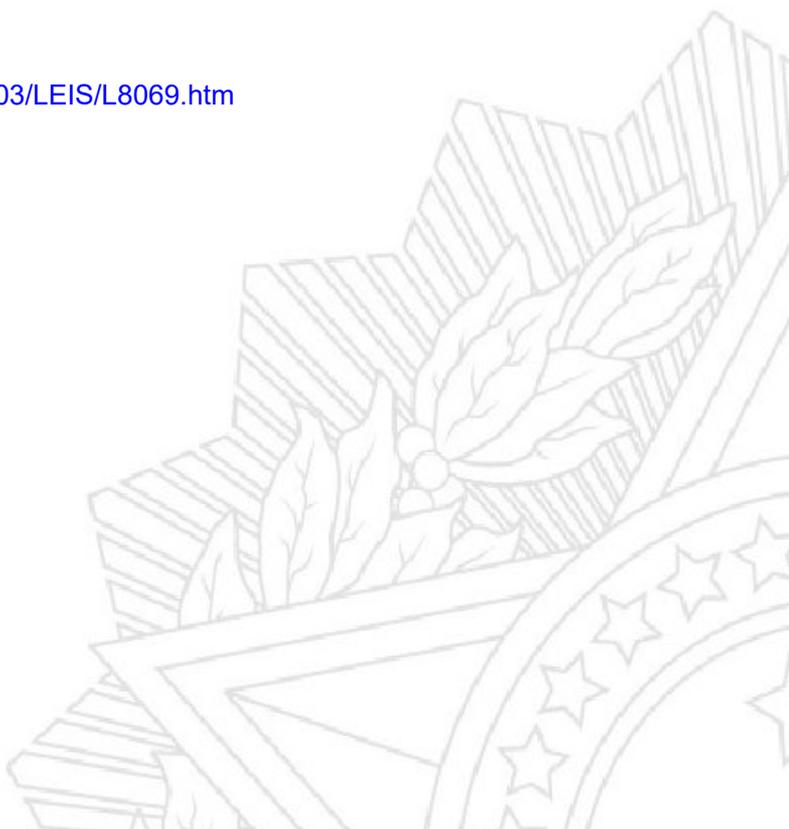
Nº 486, DE 2018

Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, para proibir a admissão e a permanência de criança ou de adolescente em bailes funk, eventos com livre fornecimento de bebidas alcoólicas ou eventos semelhantes.

AUTORIA: CPI dos Maus-Tratos

- **Legislação Citada**

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm



PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2018

Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, para proibir a admissão e a permanência de criança ou de adolescente em bailes *funk*, eventos com livre fornecimento de bebidas alcoólicas ou eventos semelhantes.



O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 258 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo:

“**Art. 258.**

.....
Parágrafo único. Incorre na pena prevista neste artigo quem admite a entrada ou a permanência de criança ou de adolescente em bailes funk, eventos com livre fornecimento de bebida alcoólica ou eventos semelhantes.” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação oficial.



SENADO FEDERAL

PARECER (SF) Nº 1, DE 2018

Da CPI DOS MAUS-TRATOS - 2017, sobre o Requerimento nº 277, de 2017, do Senador Magno Malta, que Requer, nos termos do art. 58, § 3º, da Constituição Federal e dos arts. 145 a 153 do RISF, a criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, composta de sete membros titulares e cinco suplentes, para investigar as irregularidades e os crimes relacionados aos maus tratos em crianças e adolescentes no País.

PRESIDENTE: Senador Magno Malta

RELATOR: Senador José Medeiros

06 de Dezembro de 2018



RELATÓRIO DA COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO

Criada por meio do Requerimento nº 277, de 2017, com o objetivo de “investigar as irregularidades e os crimes relacionados aos maus tratos em crianças e adolescentes no País”

PRESIDENTE: SENADOR MAGNO MALTA
VICE- PRESIDENTE: SENADORA SIMONE TEBET
RELATOR: SENADOR JOSÉ MEDEIROS

2017-2018



SUMÁRIO

I - INTRODUÇÃO

- 1. Criação e Instalação da CPI dos Maus-Tratos**
- 2. Composição e Organização da CPI dos Maus-Tratos**

II - ATUAÇÃO DA CPI DOS MAUS-TRATOS

- 1. Das audiências públicas interativas realizadas**

III – PROBLEMAS IDENTIFICADOS

- 1. Identificação dos principais óbices à proteção da criança e do adolescente e de possíveis melhorias na legislação em vigor**
- 2. Pedofilia**
- 3. Alienação Parental**
- 4. *Bullying***
- 5. Autoflagelação**
- 6. Suicídio**
- 7. Maus tratos em abrigos e creches**
- 8. Necessidade de aprimoramento dos mecanismos de investigação e repressão aos maus tratos contra crianças e adolescentes**

IV – CONCLUSÃO

V - ELABORAÇÃO LEGISLATIVA

VI - ANEXOS



I – INTRODUÇÃO

1. Criação e Instalação da CPI dos Maus-Tratos

A Comissão Parlamentar de Inquérito dos Maus-Tratos (CPIMT) foi criada com base no Requerimento nº 277, de 25 de abril de 2017, por meio do qual se demandou, em conformidade com o que dispõe o art. 58, § 3º, da Constituição Federal e dos arts. 145 a 153 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), a criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, composta de sete membros titulares e cinco suplentes, para investigar as irregularidades e os crimes relacionados aos maus-tratos de crianças e adolescentes no País.

O Requerimento, assinado pelos Senadores Magno Malta, Ricardo Ferraço, José Medeiros, Armando Monteiro, Dário Berger, Sérgio Petecão, Randolfe Rodrigues, Lindbergh Farias, Antonio Carlos Valadares, Jorge Viana, Aluysio Nunes Ferreira, Elmano Férrer, Cristovam Buarque, Waldemir Moka, Simone Tebet, Flexa Ribeiro, Paulo Rocha, Wellington Fagundes, Cidinho Santos, Hélio José, Vanessa Grazziotin, Paulo Paim, Fátima Bezerra, Reguffe, Benedito de Lira, José Maranhão, Lídice da Mata e Ivo Cassol, foi assim justificado:

“A imprensa de Campo Grande – MS, denuncia no último dia 20 de setembro mais uma ação de maus tratos ocorrida no CEINF, do Jardim Aero Rancho em Campo Grande. A imprensa de Brasília – DF, noticia situação semelhante, dentre outros em creche mantida pelo poder público, em Sobradinho, conforme noticiado pelos próprios pais. O Ministério Público da Paraíba, pela Promotoria da Criança, denuncia maus tratos praticados em ONG que cuida de crianças em João Pessoa.

São inúmeras as denúncias que a imprensa nos apresenta todos os dias de maus tratos contra crianças no Brasil e na maioria dos casos os agressores são pessoas que deveriam estar protegendo as crianças e os adolescentes.



Aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1989, a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Crianças exige que os Estados protejam as crianças de todas as formas de violência física e mental enquanto estiverem sob os cuidados parentais e outros responsáveis, assim, é de cumprimento obrigatório pelos Estados que assinaram o documento. O documento contém 44 artigos, cada um dos quais contendo detalhes sobre um tipo particular de direitos, quais sejam:

- **Direitos à sobrevivência:** engloba o direito das crianças à vida e a ter garantido suas necessidades mais fundamentais para sua existência; entre eles se inclui um nível de vida adequado, casa, alimentação e acesso aos serviços médicos.

- **Direitos ao desenvolvimento:** inclui uma série de necessidades que as crianças têm para alcançar seus potenciais como, por exemplo, direito à educação, a brincar, a divertir-se, a atividades culturais, ao acesso à informação e à liberdade de pensamento, opiniões e religião.

- **Direitos à proteção:** exigem que as crianças sejam salvaguardadas de todas as formas de abuso, abandono e exploração, e abarcam temas tais como atenção especial a crianças refugiadas, tortura, abusos do sistema judicial, participação em conflitos armados, trabalho infantil, consumo de drogas e exploração sexual.

- **Direitos à participação:** permitem às crianças assumir um papel ativo em suas comunidades e nações. Estes direitos incluem a liberdade de expressar opiniões, de opinar sobre os assuntos que afetam sua própria vida, de associar-se e reunir-se com fins pacíficos. Na medida em que desenvolvem suas capacidades, as crianças de ter oportunidades crescentes de participar em atividades da sociedade, como preparação para uma idade adulta responsável.

Não obstante o Brasil ser signatário dessa Convenção, as crianças e os adolescentes brasileiros não têm tido assegurado seus direitos em sua totalidade e têm sido alvo de muitos crimes em nosso país. A violência contra os mesmos tem crescido assustadoramente e compreendem desde tentativas de abusos e violências físicas, emocionais e psicológicas, passando por pedofilia e exploração sexual, até homicídios. Esquece-se que as crianças e adolescentes são os futuros jovens e adultos de uma Nação, são a futura sociedade do país. Uma sociedade saudável gera um país saudável, enquanto uma sociedade doente implica uma Nação doente. Daí a importância de cuidar da saúde física, intelectual e emocional das crianças e adolescentes hoje.

Tipos de violências contra crianças e adolescentes:

A Violência e os maus tratos contra criança e adolescentes se manifestam de diversas formas no Brasil, entre elas:

Abandono em instituições e abrigos

Constatou-se inúmeras irregularidades no processo de adoção no país em especial a ineficácia do Cadastro Nacional de Adoção além de



arbitrariedades e maus tratos cometidos em alguns abrigos, lugares que deveriam proteger as crianças. São também inúmeras reclamações contra funcionários e dirigentes de instituições e abrigos de crianças dando conta de que alguns deles não colaboram para agilizar os processos de adoção, contribuindo assim com o abandono, os maus tratos e negligência.

As denúncias precisam ser apuradas pois sabemos que a maioria dos abrigos no país são dirigidos por pessoas sérias, abnegadas, comprometidas e que amam as crianças e casos isolados precisam ser identificados e investigados para que os maus sejam punidos e banidos deste setor.

Trabalho Infantil

A exploração da mão de obra infantil no país cresceu 4,5% em 2014 em relação a 2013, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Em 2013, havia 3,188 milhões de crianças e adolescentes na faixa de 5 a 17 anos de idade trabalhando e o contingente subiu para 3,331 milhões em 2014.

Esta é uma realidade que precisa ser olhada de frente e com coragem.

O trabalho infantil é uma das mais terríveis modalidades de maus tratos contra criança no Brasil.

Maus-tratos contra crianças e adolescentes

Existem quatro formas de maus-tratos contra crianças e adolescentes. São elas:

- Maus-tratos físicos ⇒ Uso da força física de forma intencional ou de atos de omissão intencional praticados por parte dos pais, mães ou responsáveis, com o objetivo de ferir, danificar ou destruir uma criança ou adolescente, deixando ou não marcas evidentes.

- Maus-tratos psicológicos ⇒ Rejeição, depreciação, discriminação, desrespeito, utilização e crianças e adolescentes como objeto para atender às necessidades psicológicas de adultos. Cobranças e punições exageradas são formas de maus-tratos psicológicos, que podem trazer graves danos ao desenvolvimento psicológico, físico, sexual e social da criança e do adolescente.

- Maus-tratos intelectuais ⇒ Uso de conteúdo programático parcial de forma intencional com o objetivo de captar adeptos e seguidores para uma determinada linha de pensamento, sem haver a pluralidade e o contraditório.

- Negligência ⇒ Ato de omissão do responsável em prover as necessidades básicas para o seu desenvolvimento da criança ou do adolescente.

Abuso sexual contra crianças e adolescentes:



Além de maus-tratos, crianças e adolescentes são vítimas de abusos sexuais sem e com contato físico.

São considerados abusos sexuais sem contato físico:

- Abuso sexual verbal ⇒ Conversas abertas sobre atividades sexuais destinadas a despertar o interesse da criança ou do adolescente ou a chocá-los.

- Telefonemas obscenos ⇒ A maioria é feita por adultos, especialmente do sexo masculino, podendo gerar ansiedade na criança, no adolescente e na família.

- Exibicionismo ⇒ Geralmente, a intenção do exibicionista é chocar a criança. A experiência pode ser assustadora para ela.

- Voyeurismo ⇒ O voyeur é uma pessoa que se satisfaz através somente da observação de atos ou órgãos sexuais de outras pessoas, estando normalmente em local onde não seja percebido pelos demais. A experiência pode perturbar e assustar a criança ou o adolescente. Hoje em dia, muitas dessas pessoas tem buscado fotos de crianças nuas na Internet, o que também é considerado um crime.

- Outros ⇒ Mostrar para crianças fotos ou vídeos pornográficos. Fotografar crianças nuas ou em posições sedutoras com objetivos sexuais.

Já os abusos sexuais com contato físico são:

- Atos físicos-genitais ⇒ incluem relações sexuais com penetração vaginal, tentativa de relações sexuais, carícias nos órgãos genitais, masturbação, sexo oral e penetração anal.

- Pornografia e exploração sexual ⇒ Como forma de obtenção de lucro financeiro, crianças e adolescentes são utilizadas como atores ou atrizes ou modelos em vídeos, fotografias, gravações ou filmes, simulando ou executando atos sexuais com adultos, outras crianças e até animais. A exploração sexual é definida como a utilização ou a participação de crianças ou adolescentes em atos sexuais com adultos ou jovens, onde não necessariamente está presente a utilização da força física, mas pode estar presente outro tipo de força ou coação. O termo exploração sexual comercial envolve não apenas a venda do corpo de uma criança, mas também outras formas de violência sexual e diante pagamento.

Constatações para o Brasil:

Maus-tratos físicos, negligência e abuso sexual:

O abuso sexual é o segundo tipo de agressão mais comum contra crianças brasileiras de 0 a 9 anos nos últimos anos. Dados do Ministério da Saúde apontam que esse tipo de agressão está atrás apenas da negligência e abandono de crianças pelos pais ou tutores legais. Em 2011, a violência sexual correspondia a 35% das notificações e estava apenas 1% atrás da negligência e abandono (36%).



O abuso sexual consiste também na segunda agressão mais cometida contra adolescentes de 10 a 14 anos, representando 10,5% das notificações – atrás apenas da violência física (13,3%). Entre os jovens de 15 e 19 anos, essa agressão ocupa o terceiro lugar (5,2%), atrás da violência física (28,3%) e da psicológica (7,6%). A maior parte das agressões ocorreu na residência da criança (64,5%) e, entre as agressões corporais, o espancamento foi o mais frequente (22,2%), atingindo mais meninos (23%).

O abuso sexual e outras formas de violência contra a criança e o adolescente são cometidos, em sua maior parcela, pelos pais e outros familiares, ou alguém do convívio muito próximo da vítima, como amigos e vizinhos. Dados de estudo da UnB de 20106 revelam que 52% dos casos de maus-tratos contra crianças são praticados pelas mães das vítimas, enquanto os pais são os responsáveis pela violência em 42% das vezes. A maior incidência das mulheres como agressoras está relacionada diretamente, não só ao papel delas na criação dos filhos, como também à idade que se tornaram mãe. Cerca de 75% das agressões resultam de mães (e pais) que vivenciaram a maternidade (e a paternidade) antes dos 25 anos.

A solução para os abusos sofridos por crianças e adolescentes deve começar, portanto, com ações públicas de conscientização das famílias. Os pais e tutores legais devem desenvolver atitudes preventivas no sentido de evitar ou extirpar a ocorrência de violências físicas, emocionais, sexuais e até abandono e negligência das crianças e adolescentes. Uma primeira atitude é falar sobre sexualidade com as crianças. Não se deve estimular a sexualidade, mas sim ensinar a criança a gostar de seu corpo e aprender a respeitá-lo, cuidando de sua saúde, higiene e evitando acidentes, como por exemplo, não se machucar com objetos cortantes.

Para isso, é necessário que a criança e o adolescente tenham um vínculo de confiança com a pessoa que a orienta e saiba que poderá procurá-la para perguntar ou contar algo sem ser punida ou criticada. É fundamental explicar à criança e ao adolescente que o corpo dele precisa ser cuidado por ele e que ele deve ser cuidadoso e desconfiar se alguém tentar tocá-lo, inclusive as partes íntimas; ou ainda pedir para fazer coisas no seu corpo ou no de outra pessoa, que não seja brincar junto com todo mundo.

É preciso, ainda, orientar a criança e ao adolescente que se afaste dessa pessoa e procure sua pessoa de confiança para contar o que aconteceu. Explique a diferença que existe entre o respeito aos adultos e o acatamento de uma violência sem questionamentos. É importante que a criança e adolescente entenda bem que nenhum adulto tem direito de tocar nem de fazer qualquer atividade sexual na frente dele.

A prevenção vem pela orientação das crianças e adolescentes sobre o que é o abuso em suas diversas modalidades e como eles devem agir em face da violência. Crianças e adolescentes não devem ter vergonha de gritar ou correr em situações em que se sintam



SF/18179.46189-00

ameaçadas, mesmo que o abusador seja alguém próximo e de sua confiança.

Maus-tratos intelectuais:

Uma queixa constante das crianças tem sido o ambiente hostil e violento da família, onde o amor, paciência e mansidão são quase inexistentes. Imagine você cobrar de um filho uma resposta de cálculo matemático sem ele nunca ter estudado matemática. Ele saberia responder? Certamente que não.

Nosso cérebro funciona como uma grande biblioteca que é acessada em busca das respostas para todas as situações da vida. Quando buscamos respostas quanto ao que devemos responder ou como devemos comportar diante de uma situação de conflito, é preciso já ter, nessa biblioteca, as melhores e mais certas informações armazenadas. Não é possível lembrar-se de algo que nunca vimos ou aprendemos.

Isso tem implicações diretas tanto para a forma como crianças e adolescentes são ensinados, como em relação ao conteúdo ensinado. Os comportamentos de crianças e adolescentes enquanto adultos refletirá como e com quais informações as estantes do comportamento foram abastecidas durante a infância e adolescência. Se abastecidas com violência, intolerância, morte, tiros, roubos e coisas do gênero, essas serão certamente as bibliografias acessadas e usadas como respostas comportamentais pelas crianças e adolescentes delas alimentadas.

Daí a importância de se atentar para a metodologia e o conteúdo ensinado nas escolas do país. Há poucos meses, a *American College of Pediatricians*, uma das associações médicas de pediatria mais influentes dos Estados Unidos, publicou uma nota que alerta pais, educadores e parlamentares sobre os perigos do ensino e da promoção, por meio de políticas públicas, da perspectiva de gênero.

A perspectiva de gênero propõe uma ressignificação para a identidade do homem e da mulher. Defende-se que ninguém nasce com a consciência de si como homem ou mulher: essa consciência se desenvolve com o tempo e, como todo processo de desenvolvimento, pode ser prejudicada por percepções subjetivas da criança, relacionamentos e experiências adversas desde a infância. Isso explicaria, portanto, indivíduos biologicamente homens se identificarem enquanto mulher e/ou sentirem-se atraídos por homens ou pelos dois sexos e indivíduos biologicamente mulheres se identificarem enquanto homens e/ou sentirem-se atraídos pelo mesmo ou pelos dois sexos.

Para a *American College of Pediatricians*, porém, essa crença na dissociação entre sexo e gênero do indivíduo deriva não do desenvolvimento natural do mesmo, mas de um desenvolvimento disfuncional. Segundo a instituição, a dissociação entre sexo e gênero é “um sinal de pensamento confuso. Quando um menino biologicamente saudável acredita que é uma menina, ou uma menina



biologicamente saudável acredita que é um menino, existe um problema psicológico objetivo, que está na mente, não no corpo, e deve ser tratado dessa forma. Essas crianças sofrem de disforia de gênero, formalmente conhecida como transtorno de identidade de gênero, uma desordem mental reconhecida na edição mais recente do Manual Diagnóstico e Estatístico da *American Psychiatric Association*”.

Enquanto uma desordem mental, a disforia de gênero gera consequências futuras para as crianças e adolescentes que não recebem os cuidados necessários para tratá-la. Segundo o Manual Diagnóstico e Estatístico da *American College of Pediatricians*, “as taxas de suicídio são vinte vezes maiores entre adultos que usam hormônios do sexo oposto e passam por cirurgias de mudança de sexo”. Por outro lado, quando a desordem é tratada, as pesquisas mostram que “98% dos meninos e 88% das meninas confusos com seu gênero aceitam o seu sexo biológico naturalmente e apresentam saúde física e mental enquanto adultos”.

Além disso, crianças e adolescentes que usam bloqueadores de puberdade para personificar o sexo oposto apresentam maiores chances de ter pressão alta, coágulos sanguíneos, AVC, câncer, entre outros problemas sérios de saúde.

Veja a íntegra do documento da *American College of Pediatricians* em: <http://www.acpeds.org/the-college-speaks/position-statements/gender-ideologyharm-children>.

Homicídio, *cutting* e suicídio:

O Brasil ocupa o terceiro lugar em homicídios de crianças e adolescentes de 10 a 14 anos em um conjunto de 85 nações analisadas, segundo o Relatório “Violência Letal Contra as Crianças e Adolescentes do Brasil” da Flacso (Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais). Com uma taxa de 16,3 homicídios na faixa de 1 a 19 anos por cem mil habitantes, o Brasil está atrás apenas de México e El Salvador, de acordo com dados da OMS (Organização Mundial da Saúde). Em 2013, último ano da pesquisa, foram assassinados 10.520 crianças e adolescentes no país, o que corresponde a uma média de 29 casos por dia.

[Tabela]

Os dados de 2013 mostram que as mortes por causas externas, sobretudo por homicídio, superam as provocadas por causas naturais a partir dos 14 anos de idade e atingem o pico em termos proporcionais no final da adolescência. Os homicídios representam em torno de 2,5% do total de mortes até os 11 anos de idade das vítimas e 6,7% das mortes de adolescentes de 12 anos. De 6,7%, a taxa de homicídios salta para 25,1% aos 14 anos, atingindo seu pico de participação aos 17 anos de idade, quando passa a corresponder por 48,2% das mortes de adolescentes no país.

Em números absolutos, a pesquisa revela que a Bahia teve o maior número de assassinatos de crianças e adolescentes em 2013,



com 1.171 casos. Ao considerarmos a taxa por cem mil habitantes, porém, o que se constata é que Alagoas apresenta a maior taxa de homicídios, sendo 43 casos em 2013. Entre as capitais, Fortaleza tem as estatísticas mais altas, tanto em números absolutos (651) quanto na taxa por cem mil habitantes (81). Em 2003, a capital cearense era a terceira menos letal para crianças e adolescentes. Em dez anos, sua taxa por cem mil habitantes cresceu 756%.

No que se refere ao suicídio, a pesquisa revela pouca variação do número total de suicídios cometidos por crianças e adolescentes em 10 anos (2003-2013), variando entre 690 e 795 nesse período. Isso aponta para uma ausência ou pouco eficiência de ações governamentais voltadas para a prevenção desse crime contra o público infanto-juvenil.

Apurou-se em inúmeras redes sociais e páginas na internet a divulgação da prática do *cutting* que é a chamada automutilação, urge a necessidade apurar os autores e propagadores de tão nefasta prática.

A violência contra criança no Brasil também alcançam as crianças de comunidades tradicionais.

Crianças Indígenas

No ano de 2015, em apenas um estado, o Mato Grosso, 110 (cento e dez) crianças indígenas morreram, segundo o Relatório de Violência Contra os Povos Indígenas no Brasil, realizado pelo Conselho Indigenista Missionário (Cimi). De acordo com o órgão, as principais causas das mortes entre as crianças com até cinco anos de idade foram pneumonia, diarreia e gastroenterite. O documento, que foi divulgado na data de 17 de setembro de 2016, aponta a falta de assistência na área da saúde como um dos principais problemas.

Centenas de crianças indígenas morrem todos os anos no Brasil, muitas assassinadas, a exemplo do covarde crime cometido contra o menino Vítor Kaingang, uma criança de apenas 2 anos, em Santa Catarina, em dezembro de 2015.

As mortes, os maus tratos de criança indígenas no Brasil precisam ser investigadas imediatamente

Os números nos envergonham!

Conclusão

As crianças e os adolescentes brasileiros também têm sido alvo de abusos e exploração sexual, bem como de um número crescente de assédios por parte de pedófilos. Recente debate na Comissão Parlamentar de Inquérito sobre Pedofilia no Senado Federal mostrou a gravidade desses problemas em nosso país. Os abusadores, exploradores e pedófilos encontram-se em todos os lugares. Eles convencem as crianças e adolescentes abusados de não contar aos pais, às autoridades, sobre o crime sofrido e as crianças e adolescentes carregam consigo a dor e a culpa do abuso, tornando-se adultos feridos física e emocionalmente. Como consequência, mostram as pesquisas, o abusado e explorado pode se tornar abusador, explorador



ou pedófilo ou sofrer transtornos psicológicos que levam, inclusive, a suicídios.

Urge a necessidade de uma ampla investigação sobre as reais causas de tantos maus tratos, crimes e abusos contra crianças e adolescentes no Brasil. Não podemos mais fechar os olhos e ouvidos para os gemidos das crianças e adolescentes.

Os gemidos vêm das florestas, dos abrigos, das ruas, dos acampamentos ciganos, dos lares, das escolas, de todos os lugares. O sofrimento de nossas crianças e adolescentes, de todas as raças e etnias e classes sociais, são tão grandes que elas já estão buscando aliviar suas dores, seus sofrimentos na automutilação e no suicídio.

O Poder Público, em especial o Legislativo, em especial o Senado Federal não pode se omitir diante de tão grave quadro.

Diante desse cenário perverso às nossas crianças, cabe, ao Poder Público, por meio Legislativo, propor ações e leis que protejam as crianças e adolescentes desses crimes, bem como estabelecem políticas de assistência e acompanhamento psicológico daqueles que já sofreram tais crimes.

A proteção às nossas crianças e adolescentes requer lutar contra e impedir que iniciativas de promoção de uma cultura de morte e de violência contra a integridade física e emocional dos mesmos sejam institucionalizadas no país. Requer, ainda, implementar, de forma efetiva e eficiente, um sistema de proteção e promoção dos direitos da criança e do adolescente em todos os ambientes nos quais estão inseridos.

A criança deve ser protegida de todos os tipos de ameaças a sua integridade física, emocional e intelectualmente, promovidas por pessoas, pela mídia, pela tecnologia e nos espaços sociais, como a escola.

Uma ampla Comissão Parlamentar de Inquérito, investigando as causas e as denúncias que se parentam todos os dias da violências e maus tratos contra crianças e adolescentes confrontando números, causas, estatísticas e informações com o objetivo de se chegar e ou estabelecer aos dados oficiais e atualizados que poderão dar subsídio a esta Casa de Leis para propor medidas mais efetivas para um grande pacto nacional em defesa da infância com proposições legislativas mais eficientes e eficazes além de identificar autores por tantos crimes e abusos contra nossas as crianças e adolescentes e requerer, que sejam responsabilizados e punidos e na forma da lei.

Para tanto, propomos a constituição da presente Comissão Parlamentar de Inquérito com a finalidade de buscar investigando tais práticas, oferecer a devida e necessária proteção às nossas crianças e adolescentes.”



A Constituição Federal (CF) confere ao Poder Legislativo o exercício de funções legislativas, fiscalizadoras, administrativas e político-jurisdicionais. Os trabalhos de uma comissão parlamentar de inquérito, por sua vez, inserem-se no âmbito da função fiscalizadora, permitindo que o Legislativo, no cumprimento desse papel, atue de forma investigativa e propositiva e, quando for o caso, encaminhe suas conclusões às autoridades competentes para a adoção das providências necessárias.

Tendo essas prerrogativas como ponto de partida, apresentamos, nesta oportunidade, o relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito dos Maus-Tratos.

Esse colegiado foi instalado no Senado Federal com o intuito de apurar diversas formas de violência contra crianças e adolescentes: a automutilação e o suicídio; o abuso, a exploração e a violência sexual; os maus-tratos em abrigos e instituições afins; a violência contra crianças indígenas; e o trabalho infantil. Cabe lembrar que o estopim para a criação da CPIMT foi a ação de maus tratos ocorrida no Centro de Educação Infantil (CEINF) do Jardim Aero Rancho em Campo Grande.

A proteção de crianças e adolescentes é tema da maior importância e ao qual deve ser conferida máxima prioridade, pois se relaciona a grupos extremamente vulneráveis e que, portanto, são alvos fáceis para os respectivos agressores. No caso de crianças na primeira infância a situação ainda é mais delicada, haja vista que, conforme já comprovado por especialistas, nos primeiros seis anos de vida são construídas as chamadas “janelas de oportunidade”, que permitem a



articulação das capacidades cognitivas das crianças, que as tornam aptas ao desenvolvimento integral. Da mesma forma, os traumas sofridos nessa etapa do desenvolvimento potencialmente transformam e acompanham a pessoa pelo resto de sua vida.

É preciso, portanto, gerar um ambiente seguro e protegido para que crianças e adolescentes possam receber boa educação, nutrição, estímulos sociais adequados e desenvolvimento afetivo estável, bem como permanecer livres de qualquer forma de violência. Nesse sentido, a atuação conjunta, integrada e coordenada do Estado, da família e da sociedade como um todo é decisiva para o futuro saudável de crianças e adolescentes.

A CF determina, em seu art. 227, que é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

No caso da primeira infância, um primeiro passo foi dado com o **Marco Legal da Primeira Infância**, consubstanciado na Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016. Essa Lei definiu a proteção ao pleno desenvolvimento da primeira infância como uma política de Estado e, portanto, permanente. Além disso, estabeleceu os objetivos a serem alcançados com a implementação de políticas públicas voltadas aos direitos da criança na primeira infância e determinou a necessidade de



integração dos diversos níveis de governo em sua implementação. Entretanto, é preciso avançar!

Diversos são os entraves à preservação da integridade física, emocional e moral de crianças e adolescentes. No Brasil, são recorrentes os casos de pedofilia, *bullying*, agressões físicas, automutilação, maus-tratos, abandono e exploração sexual de jovens. O mais grave é que, em muitos casos, a violência é praticada em creches, escolas e em instituições de abrigo, inclusive algumas conveniadas com o Poder Público e, por mais inacreditável que pareça, no interior dos próprios lares, pelos parentes das vítimas. Ou seja, os agressores são pessoas que deveriam estar protegendo as crianças e os adolescentes.

Ao ser instalada, a CPIMT teve justamente o objetivo de identificar as agressões mais recorrentes e os principais gargalos a sua efetiva apuração e responsabilização dos agressores, bem como apresentar soluções para prevenir futuras ocorrências. Nesse sentido, foram ouvidas mães de crianças abusadas, estupradas e assassinadas, mas também agressores. Além disso, foram realizadas audiências públicas interativas com especialistas no assunto e autoridades responsáveis pela implementação de políticas públicas de combate e prevenção às diversas formas de violência de que tratamos.

O trabalho da CPIMT permitiu, como será apresentado adiante, a elaboração de diversas proposições e a apresentação de recomendações, a fim de auxiliar na solução dos maus-tratos contra crianças e adolescentes.



2. Composição e Organização da CPI dos Maus-Tratos

Em 9 de agosto de 2017, na primeira reunião da Comissão, foram eleitos o Senador Magno Malta para o cargo de Presidente e a Senadora Simone Tebet para o cargo de Vice-Presidente. Foi, ainda, designado o Senador José Medeiros para o cargo de relator. Como membros titulares da Comissão foram escolhidos os Senadores Magno Malta, Simone Tebet, José Medeiros, Lídice da Mata, Cássio Cunha Lima, Paulo Rocha e Marta Suplicy e, como membros suplentes, os Senadores Hélio José, Humberto Costa, Flexa Ribeiro, Ana Amélia e Vanessa Grazziotin.

O Plano de Trabalho, aprovado em 9 de agosto de 2017, delimitou o objeto das investigações a serem realizadas por esta Comissão e procedeu à organização dos trabalhos – com a requisição de informações a esta Casa e à Câmara dos Deputados, referentes à CPIs anteriores e outras Comissões que abordaram a questão da violência contra jovens e crianças, bem como a outras instituições, públicas e privadas, que lidam com essa questão. Também previu a expedição de convites a diversos órgãos e entidades, bem como a convocação de testemunhas, a realização de diligências e a triagem de documentos, a divulgação dos trabalhos da CPI, por meio de diversos canais de comunicação, sobretudo para o recebimento de denúncias, a quebra de sigilo e a colocação de servidores à disposição. Por fim, estabeleceu-se um cronograma para a realização das atividades da Comissão.

O Plano de Trabalho foi organizado nos seguintes moldes:

1. INTRODUÇÃO



Em decorrência da aprovação do Requerimento nº 277, de 2017, foi criada a Comissão Parlamentar de Inquérito dos Maus-Tratos – CPIMT.

Conforme o Requerimento, a CPI, composta por 07 (sete) membros titulares e 05 (cinco) suplentes, destina-se a investigar as irregularidades e os crimes relacionados aos maus-tratos em crianças e adolescentes no país.

A justificativa da peça legislativa que deu origem a CPIMT, foi amplamente divulgada pela imprensa: a ação de maus tratos ocorrida no Centro de Educação Infantil -CEINF, do Jardim Aero Rancho em Campo Grande.

No Requerimento também constam informações de que todos os dias encontramos em todo o país notícias de maus tratos de crianças e adolescentes em creches, escolas e em instituições de abrigo conveniadas pelo Poder Público e, na maioria dos casos, os agressores são pessoas que deveriam estar protegendo as crianças e adolescentes. É notória, portanto, a necessidade de ampla investigação.

No mesmo sentido a peça legislativa apresenta como urgente a necessidade de se investigar o trabalho infantil no Brasil e as pessoas que usam, de forma criminosa, crianças e adolescentes no trabalho forçado.

Importante salientar que o pedido desta Comissão Parlamentar de Inquérito visa também investigar a exploração, o abuso e a violência sexual contra as crianças e adolescentes, além dos casos apurados nas redes sociais sobre a divulgação da prática do cutting, também chamada de automutilação. Soma-se ainda a indução, instigação e auxílio ao suicídio de crianças e adolescentes, especialmente com uso das redes sociais, fatos extremamente graves e que justificam massiva preocupação e atenção parlamentar.

Por último, o Requerimento apresenta a necessidade de um olhar especial para as mortes e maus tratos de crianças indígenas no Brasil.

2. DELIMITAÇÃO DO OBJETO DE INVESTIGAÇÃO

Como discorrido na justificação para instalação desta CPI, busca-se prevenir e reprimir os crimes elucidados ou observados no processo investigatório, tomando as devidas providências para responsabilizar, na forma da lei, as pessoas envolvidas, direta ou indiretamente, proporcionando, concomitantemente, a publicidade devida aos fatos apurados e instruindo a população a identificar e prevenir atos ignóbeis como estes.

Além disso, vislumbra-se a possibilidade de desdobramentos no processo de investigação com o conhecimento de outros fatos relacionados à causa primária desta CPI, ou seja, maus-tratos em todas as suas modalidades.

Vale ressaltar que os poderes investidos a uma CPI alcançam até mesmo possíveis inquéritos e processos que estejam em segredo de justiça, na intenção de chegar ao cerne da investigação a que se



propõe, jamais expõe as vítimas, e sim buscando seu conforto e rigor na apuração dos fatos criminosos alvos da investigação.

Verifica-se a necessidade de se iniciar as investigações pelos abrigos e instituições afins (Casas-lar, orfanatos, etc.) sejam eles públicos ou privados, uma vez que dos mesmos podem decorrer diversas modalidades de maus-tratos pela presença dos menores frágeis e desamparados.

Adita-se a isto todo tipo de opressão física, psicológica ou emocional, até mesmo dentro de suas casas que tem levado crianças e adolescentes a cometerem homicídio, automutilação, suicídio e a serem exploradas sexualmente e em trabalhos forçados, não só na sociedade urbana, mas também no campo e nas comunidades indígenas, estando estas últimas, extremamente à margem da preocupação e interesse da justiça de nosso país.

Desta feita, a CPI investigará os assuntos abaixo discriminados:

- 2.1. Automutilação e suicídio;
- 2.2. Abuso, exploração e violência sexual;
- 2.3. Maus tratos em abrigos e instituições afins;
- 2.4. Violência contra crianças indígenas;
- 2.5. Trabalho infantil.

3. ORGANIZAÇÃO DOS TRABALHOS

Para o melhor desempenho dos trabalhos, sugerimos um cronograma que contemple inicialmente reuniões administrativas com pauta específica para apreciação de requerimentos, análise das informações e documentos recebidos, oitivas de autoridades e discussões de temas relacionados à CPI.

Propõe-se que as reuniões ocorram todas as quintas-feiras, em horário previamente convocado pela Presidência da CPI, ocasião em que se realizarão as oitivas de investigados e testemunhas, e o recebimento de informações de pessoas relacionadas com o assunto em tela.

Se necessário, serão realizadas reuniões externas nas localidades em que a presença da CPI possa otimizar a produção de provas e/ou o acesso a informações e pessoas.

Sem prejuízo da apreciação de requerimentos, propõem-se desde logo os itens que seguem:

3.1. REQUISICÃO DE INFORMAÇÕES

- Requerer envio de todo material da CPI dos Crimes Cibernéticos que foi realizada pela Câmara dos Deputados;
- Requerer envio de todo material das audiências públicas realizadas pelas Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados para discussão do tema;



SF/18179.46189-00

- Requerer todo material das audiências públicas realizadas pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado Federal sobre automutilação e suicídio;
- Requerer todo material das audiências públicas realizadas pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado Federal sobre crimes cibernéticos;
- Requerer todo material de audiências públicas realizadas pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal sobre automutilação e suicídio;
- Requerer o envio de material de audiências públicas eventualmente realizadas pelas Assembleias Legislativas dos 27 Estados;
- Requerer as estatísticas e registros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público sobre os crimes relacionados ao objeto desta CPI;
- Requerer os registros do Ministério do Trabalho das incidências trabalho infantil;
- Requerer os registros do Ministério Público do Trabalho das incidências trabalho infantil;
- Requerer as estatísticas e registros da Polícia Federal sobre os crimes relacionados ao objeto desta CPI;
- Requerer todo o material relacionado ao Mapeamento dos Pontos Vulneráveis à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes nas Rodovias Federais Brasileiras realizado pela Polícia Rodoviária Federal;
- Requerer os registros qualificados das Secretarias de Justiças dos Estados dos últimos 03 (três) anos classificando-os em 4 (quatro) categorias de incidência, a saber: abuso físico e sexual, violência doméstica, abuso emocional e negligência;
- Requerer os registros dos Conselhos Tutelares dos últimos 3 (três) anos, bem como a lista das Instituições municipais que abrigam crianças e adolescentes em situação de risco, sejam as mantidas pelo setor público e/ou pela iniciativa privada que já foram alvo de investigação ou denúncia; Requerer os registros do Disque 100 dos últimos 3 (três) anos;
- Requerer a relação das instituições públicas e privadas que abrigam crianças e adolescentes em situação de risco e ou órfãs que estão aptas para adoção, incluindo na relação os grupos de apoio a adoção;
- Requerer ao Ministério da Justiça a relação das Instituições que abrigam crianças e adolescentes e que tenham passado por algum tipo de investigação;
- Requerer ao CONANDA a relação das Instituições que já receberam algum tipo de restrição ou intervenção do Conselho;



- Requerer os registros dos últimos 5 anos da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) de caso de violência e maus tratos contra crianças e adolescentes indígenas;
- Requerer os registros dos últimos 5 anos da Secretaria Nacional de Saúde Indígena (SESAI) de atendimentos de crianças e adolescentes indígenas vítimas de violência e maus tratos;
- Requerer os registros dos últimos 5 anos da Secretaria Nacional de Saúde Indígena (SESAI) de mortes de crianças indígenas identificando os números de homicídio, suicídios, infanticídio, mortes em decorrência de desnutrição, abandono, e mortes por causas desconhecidas e por motivações culturais;
- Requerer os registros de ONGs que atuem junto aos povos indígenas voltadas a proteção das crianças e adolescentes;

3.2. EXPEDIR CONVITES PARA OS SEGUINTE ÓRGÃOS/ENTIDADES

- Ministérios da Justiça e Segurança Pública, das Relações Exteriores, da Educação, do Trabalho, do Desenvolvimento Social, da Saúde, da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, do Turismo e dos Direitos Humanos;
- Secretaria Nacional de Juventude e Conselho Nacional da Juventude;
- Conselho Nacional de Justiça, Superior Tribunal de Justiça, Tribunal Superior do Trabalho e Tribunais de Justiça e Varas da Infância e Juventude;
- Conselho Nacional do Ministério Público, Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho e Ministérios Público Estaduais;
- Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente;
- Ordem dos Advogados do Brasil;
- Departamentos de Polícia Federal e de Polícia Rodoviária Federal;
- Fundação Nacional do Índio;
- Secretaria Nacional de Saúde Indígena
- Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil.
- Prefeito de Curitiba;
- Secretários Estaduais de Segurança Pública;
- Defensoria Pública Federal e Defensorias Estaduais;
- Jornalista do Fantástico Marcelo Canellas;
- Comitê Gestor da Internet;
- Redes Sociais: Facebook, Google, Youtube, yahoo (Tumblr), WattsApp, Instagram, Twiter, SaferNet, CETIC;



- Movimento Brasil Sem Dor;
- Fundação Maria Cecília Souto Vidigal
- CHILDHOOD BRASIL;
- OMS – Organização Mundial da Saúde;
- CFM – Conselho Federal de Medicina;
- ABP – Associação Brasileira de Psiquiatria;
- CFP – Conselho Federal de Psicologia;
- CVV – Centro de Valorização da Vida;
- ABEPS – Associação Brasileira de Estudos e Prevenção do Suicídio;
 - Dr. André de Mattos (Psiquiatra do HUB/DF, que tem acompanhado o trabalho do Movimento Brasil sem Dor);
 - Dr. Carlos Henrique Aragão (Psicólogo do Piauí e membro do ISSS e IASP).
- UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância;
- ISSS – Internacional Society for the Study of Self-injury (Sociedade Internacional para o Estudo da Auto-Lesão);
- IASP – Internacional Association for Suicide Prevention (Associação Internacional para a Prevenção do Suicídio);
- Tim Berners-Lee (Criador da Internet);
- ICANN – Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (Corporação da Internet para Atribuição de Nomes e Números);
- Internet Society (Sociedade da Internet – Tem escritório no Brasil).

3.3. REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

As Audiências Públicas serão realizadas mediante a prévia aprovação de requerimento específico com a indicação dos convidados e do objeto da apuração visando dar o máximo de eficácia nas ações corretivas e preventivas acaso levantadas nas investigações.

3.3. CONVOCAÇÃO DE TESTEMUNHOS

Poderão ser agendados testemunhos de responsáveis pelas instituições suspeitas, oitivas de menores vítimas de maus tratos e de pessoas ligadas diretamente aos fatos, sejam médicos, cuidadores, pais, responsáveis, funcionários, etc, mediante a prévia aprovação de requerimento específico e assegurados os direitos das vítimas para que não sejam expostas a nova vitimização, preconceitos, pressões psicológicas ou que possam fragilizá-las.

3.5 DILIGÊNCIAS

Independente da grande extensão Territorial do nosso Brasil, a CPI poderá deslocar-se a qualquer das cinco Regiões a fim de tomar



depoimentos de investigados ou testemunhas, realizar oitivas com especialistas, de acordo com o deliberado pelo colegiado.

3.4. AVALIAÇÃO E TRIAGEM

Todo o material recebido e/ou produzido pela CPI será objeto de triagem, avaliação, exame e sistematização das informações por equipe de apoio designada pelo Relator da CPI.

3.5. DIVULGAÇÃO

Solicitação para publicidade do 0800 do Senado a fim de receber denúncias anônimas ou não sobre maus-tratos de crianças e adolescentes, bem como da veiculação de campanha pelo sistema de comunicação do Senado (TV, Rádio e redes sociais) sobre os trabalhos da CPI e dos canais de denúncias.

3.6. QUEBRAS DE SIGILO

Caso apresentados requerimentos de quebras de sigilo bancário, fiscal e telefônico, estes deverão ser debatidos e apreciados em reunião previamente convocada, não sendo admitida a sua deliberação como itens extra pauta.

3.7. SERVIDORES A DISPOSIÇÃO

A presente CPI se valerá de servidores do Senado Federal para confecção de relatórios e demais necessidades técnicas e operacionais, além da requisição de outros servidores públicos ou agentes políticos de outros órgãos, instituições ou esferas de Governo. Ademais, desde já se requer que os seguintes servidores componham a equipe de apoio ao relator:

3.7.1. Do Senado Federal

- José Lopes Hott Junior, matricula 305446;
- Leony Messias de Paula, matricula 302275;
- Hevandro Peres Soares, matricula 309567.

3.7.2. Solicitação de disponibilização dos seguintes servidores, colocando-os à disposição desta CPI:

- Juiz de Direito Gilberto Lopes Bussiki, mediante solicitação ao Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso;
- Kellen Arthur Preza Nogueira, mediante solicitação ao Departamento de Polícia Rodoviária Federal;
- Fernando Cesar Pereira Ferreira, mediante solicitação ao Departamento de Polícia Rodoviária Federal;

3.8. CRONOGRAMA

Entre 10 de agosto e 28 de setembro: reuniões administrativas com pauta específica para apreciação de requerimentos, análise das informações e documentos recebidos, oitivas de autoridades e discussões de temas relacionados à CPI.



SF/18179.46189-00

Entre 28 de setembro e 12 de outubro: sem prejuízo das ações anteriores, prevê-se prazo para eventuais deslocamentos para vistorias, inspeções, oitivas e demais atos necessários.

Entre 12 de outubro e 9 de novembro: ocorrerá finalização das atividades de colheita de informações, sendo previsto prazo para exame e sistematização dessas informações, relatos das audiências e das diligências realizadas, bem como despacho das diligências ainda necessárias.

Entre 9 de novembro e 7 de dezembro: serão concluídos os trabalhos e relatórios, elaboradas as conclusões, seguidos de votação e aprovação do parecer.

3.9 OUTRAS AÇÕES:

O presente Plano de Trabalho é uma proposta inicial que poderá ser aperfeiçoado, alterado e/ou substituído em razão da aprovação de requerimentos pela CPI.

4. CONCLUSÃO

As atividades previstas neste Plano de Trabalho visam a atestar os princípios da eficiência, da eficácia e efetividade ao papel da CPI e investigação de acordo com os preceitos constitucionais da ampla defesa e do contraditório. O objetivo da CPI é realizar um trabalho técnico, fundamentado e transparente, a fim de apurar as graves denúncias relacionadas aos maus tratos às crianças e adolescentes no país. Com esse propósito estaremos cumprindo um dos mais importantes papéis do parlamento, que é a sua função fiscalizadora, permitindo por fim a conclusão, votação e aprovação do Parecer, bem como as devidas recomendações, pedidos de providências e encaminhamentos ao Congresso Nacional, ao Poder Executivo, ao Poder Judiciário, ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas, as autoridades policiais, entre outros.



SF/18179.46189-00

II – ATUAÇÃO DA CPI DOS MAUS-TRATOS

Os trabalhos realizados pela CPI dos Maus-Tratos incluíram a realização de uma reunião para a sua instalação e eleição dos respectivos presidente, vice-presidente e relator, bem como membros titulares e suplentes; Além disso, foram realizadas diversas reuniões deliberativas e audiências públicas interativas, com a participação de autoridades e especialistas envolvidos na prevenção de maus-tratos contra crianças e adolescentes, bem como na investigação de crimes dessa natureza e na responsabilização dos agressores.

1. Das audiências públicas interativas realizadas

1.1. Audiência realizada em 17 de agosto de 2017

Participantes: Sr. Fábio Novaes de Senne (representante do Comitê Gestor da Internet); Sra. Gracielly Alves Delgado, Assessora Técnica da Coordenação Geral de Saúde do Adolescente e Jovem (representante do Ministério da Saúde); e Sr. Thiago Tavares, Presidente da SaferNet.

1.2. Audiência realizada em 31 de agosto de 2017

Participantes: Sr. Lorenzo Pazolini, Delegado da Polícia Civil – ES; e Sr. Flávio Augusto Palma Setti, Delegado da Polícia Federal.

1.3. Audiência realizada em 21 de setembro de 2017

Participantes: Sr. André de Mattos Salles (psiquiatra); Sr. Carlos Henrique Aragão Neto (psicólogo); Sra. Fernanda Benquerer (representante da Associação Brasileira de Estudos e Prevenção do Suicídio – ABEPS); e Sr. Antonio Carlos Braga dos Santos (representante do Centro de Valorização da Vida – CVV)

1.4. Audiência realizada em 27 de setembro de 2017



Participante: Ministro Osmar Terra, Ministro de Estado do Desenvolvimento Social.

1.5. Audiência realizada em 5 de outubro de 2017

Convidados/Convocados: Helena Ramos; Thaís Ferreira Alves; Natalia Iencarelli; e Luana Batista dos Santos.

1.6. Audiência realizada em 23 de outubro de 2017, no Ministério Público/SP, Auditório Tilene Almeida de Moraes, sala 903, Rua Riachuelo, 115, Centro, São Paulo/SP

Participantes: Dra. Maria Domitila Prado Mansur, Juíza de Direito; Dr. Mário Sérgio Sobrinho, Procurador de Justiça; Dr. Jairo Edward de Lucca, Promotor de Justiça; Dr. José Carlos Cosenzo, Promotor de Justiça; Dr. Yuri Giuseppe Castiglione, Promotor de Justiça; Dra. Margareth Ferraz França, Promotora de Justiça; Dr. Gabriel Pires do Campo Sormani, Juiz de Direito; Dr. Daniel Serpentino, Juiz de Direito; e Dr. Carlos Eduardo Brechani, Promotor de Justiça.

1.7. Audiência realizada em 24 de outubro de 2017, no Ministério Público/SP, Auditório Tilene Almeida de Moraes, sala 903, rua Riachuelo, 115, Centro, São Paulo/SP

Convidados/Convocados: Sra. Simone Bellomo de Oliveira; Sra. Nívia Maria Chaves; Sr. Edmundo dos Santos; Sra. Pamela Manners Moura; Sr. Cristiano Vieira Gonçalves Hutter, Coordenador Regional da FUNAI - CR Litoral Sudoeste; Sra. Elizabeth Finger; Sr. Felipe Chaimovich, Curador do Museu de Arte Moderna de São Paulo.

1.8. Audiência realizada em 9 de novembro de 2017

Convocado: Sr. Alessandro da Silva Santos.



O Sr. Alessandro é acusado da prática de pedofilia. Na oportunidade, o depoente foi questionado sobre os crimes pelos quais é acusado e sobre como teria abordado crianças para praticar abusos.

1.9. Audiência realizada em 21 de novembro de 2017

Convocados: Sr. Marcos Madureira, Presidente do Santander Cultural; e Sr. Sérgio Rial, Ex-Presidente do Santander Cultural.

1.10. Audiência realizada em 22 de novembro de 2017

Participante: Sr. Ricardo Barros, Ministro da Saúde.

1.11. Audiência realizada em 23 de novembro de 2017

Convidados/Convocados: Sr. Gaudêncio Fidélis, curador da Exposição Queermuseu; Sr. Luiz Camillo Osorio, curador da Exposição "35º Panorama da Arte Brasileira – Brasil por Multiplicação"; e Sr. Fernando de Almeida Martins, Procurador da República, ouvido como convidado.

1.12. Audiência realizada em 13 de dezembro de 2017

Apresentação das cartilhas: a) Vamos Conversar Sobre Prevenção do Suicídio? b) Vamos Conversar Sobre Prevenção da Automutilação? c) Vamos Conversar Sobre Bullying e Cyberbullying?

1.13. Audiência realizada em 16 de maio de 2018

Convocado: Sr. Fernando de Carvalho Lopes.

1.14. Audiência realizada em 17 de maio de 2018

Convidados/Convocados: Sra. Aloma Felizardo, Professora em Psicologia Social; Sr. André de Mattos Salles, Psiquiatra; Sr. Hugo Monteiro Ferreira, Professor; Sr. Francisco Moraes da Costa Marques (representante de Rossieli Soares da Silva, Ministro da Educação); Alexandre Christian Mathieu Salun.



1.15. Audiência realizada em 24 de maio de 2018, no Ministério Público do Estado do Espírito Santo, em Vitória-ES

Convidados: Dr. Marcello Mancilha, Desembargador Federal do Trabalho; Dr. Eder Pontes da Silva; Procurador-Geral de Justiça do ES; Dra. Gladys Henriques Pinheiros, Juíza da Vara da Infância e Juventude da comarca de Serra-ES; Sr. Rodrigo Espíndola Bonfim, Superintendente Regional Substituto da PRF-ES; Dr. Adélcion Caliman, Presidente da Associação Espírito Santense do Ministério Público; Dr. Lorenzo Pazolini, Delegado; Sra. Galdene Miranda, Presidente do Conselho Estadual da Criança e Adolescente; e Matheus Ferreira Matos Ribeiro de Lara. Convocados: Antonio Beraldo de Paulo; Erica Oliveira Arantes; Anderson Guedes Melo; Welison Luiz Candido; Elder Barros dos Santos; Mario Sergio Oliveira Cordeiro; Robson de Almeida Brambati; Antonio Cesar Barbosa Pinto; Michael Lelis; Andreia Macedo Trindade; Elmo Correa; Rocio Macarena Vilar; Miguel Angel Vilar; e José Gonzalo Vilar.

1.16. Audiência realizada em 25 de maio de 2018, no Ministério Público do Estado do Espírito Santo, em Vitória-ES

Convidados/ Convocados: Ademir Lúcio Ferreira; Georgeval Alves Gonçalves; Diniz Horácio da Silva; e Clemilda de Jesus.



III – PROBLEMAS IDENTIFICADOS

1. Identificação dos principais óbices à proteção da criança e do adolescente e de possíveis melhorias na legislação em vigor

Durante as audiências realizadas pela CPIMT, os participantes expuseram os riscos aos quais crianças e adolescentes estão expostos nas redes sociais, incluindo a violação de sua intimidade, a exposição a conteúdos perturbadores ou inadequados a algumas faixas etárias, a exposição ao racismo, ao neonazismo, à xenofobia e à homofobia, a ação de pedófilos, o aliciamento, o *bullying*, a incitação ao suicídio e à automutilação. Vimos como bandidos captam informações publicadas pelas próprias crianças e adolescentes ou por suas famílias e manipulam imagens, identificam rotinas, aplicam golpes, conquistam confiança e praticam crimes que vão do furto de bens ao tráfico de pessoas, passando pelo abuso sexual, pelo sequestro, pela intimidação e diversos outros atos ilícitos.

Também foram discutidos problemas no atendimento às crianças e aos adolescentes vítimas de brutalidade, de maus-tratos, de abusos e de agressões, inclusive no sistema de justiça, que inclui a investigação policial e a realização de perícias. A necessidade de prevenir a revitimização foi constantemente lembrada. Questões pertinentes à comunicação compulsória de indícios de abuso, além da qualificação dos conselheiros tutelares e do eventual uso político dessa função foram debatidas. Promotores, delegados e juízes que estão na linha de frente do combate aos maus-tratos a crianças e adolescentes trouxeram relatos imprescindíveis à compreensão dos problemas que enfrentamos e apresentaram valiosas sugestões que esta CPI acolhe integralmente.

Ouvimos, com profunda consternação, os relatos dolorosos de mães, pais, avôs e avós sobre investigações de abusos contra seus filhos e netos. Percebemos a dor dessas pessoas, beirando o desespero, servir como



combustível para alimentar a coragem de lutar, mesmo diante de obstáculos burocráticos, processuais e legais. Ainda que não caiba à CPI solucionar individualmente os casos relatados nas audiências e as denúncias recebidas, as lições tiradas desses episódios servem para que proponhamos alterações legislativas em prol das crianças que entendemos ser urgentemente necessárias.

A alienação parental foi um tema recorrente em muitos desses relatos. Constatamos que uma lei aprovada com a melhor das intenções, de preservar as crianças de brigas entre familiares, tem sido distorcida para intimidar mães, ou pais, que colocam o amor aos seus filhos abusados acima da cumplicidade com o parceiro abusador. É inadmissível que pessoas que conseguem reunir a coragem de denunciar abusos e enfrentar batalhas judiciais duríssimas sejam tratadas como alienadoras simplesmente por usar meios legais de defesa dos direitos de seus filhos, como boletins de ocorrência e processos judiciais. Há indícios de que abusadores tenazes usam essa brecha legal para obter a guarda das próprias crianças contra quem são acusados de cometer crimes, invertendo completamente a prioridade que deve ser dada à segurança da criança. Essa distorção na lei de alienação parental deve ser extirpada.

Ao longo do funcionamento da CPI, em boa parte de 2017 e de 2018, vimos casos estarrecedores de ataques em escolas, como o ataque a tiros numa escola em Goiânia e a desoladora tragédia de Janaúba, evidenciando que a saúde mental das crianças, dos adolescentes e das pessoas que trabalham diretamente com eles deve receber nossa atenção. Nessa oportunidade, com profundos pesar e respeito, homenageamos o sacrifício heroico da professora Heley de Abreu, cuja trajetória exemplar de dedicação e amor aos seus alunos foi interrompida quando teve que lutar, já em chamas, e dar a própria vida para salvar as das crianças que estavam sob seu cuidado.



Noutra oportunidade, veio à tona uma denúncia de enorme proporção, referente a supostos abusos sexuais praticados contra jovens atletas pelo ex-técnico da seleção de ginástica artística, caso este ainda sob investigação.

No Estado do Espírito Santo, nos deparamos com situações de extrema dor para inúmeras famílias, como o estupro e o homicídio da menina Thayná em Viana-ES, e o caso dos irmãos Kauã e Joaquim, estuprados, espancados e queimados vivos, em Linhares, supostamente pelo próprio pai e padrasto das crianças, um sacerdote cristão, mostrando como os abusadores são capazes de se esconder até mesmo por trás dos vínculos mais fundamentais e sagrados de família e de fé. Silenciar diante desses casos é aceitar cumplicidade em tragédias futuras.

Vimos, também, como lacunas nas normas relativas à classificação indicativa permitiram o contato de crianças e adolescentes com nudez e com imagens de cunho sexual, inclusive sem qualquer advertência. O direito dos pais de educar os filhos e de selecionar os conteúdos que consideram apropriados deve ser respeitado, assim como devem ser responsabilizados os que façam mau uso dessa prerrogativa, ou da liberdade de expressão. Não propomos nenhuma forma de censura, que seria, ademais, inconstitucional, mas afirmamos a importância de preencher as lacunas relativas à obrigatoriedade da classificação indicativa e, conforme o caso, de alvará quando houver possibilidade de contato de crianças e de adolescentes com conteúdos impróprios, para que a liberdade e a responsabilidade possam caminhar juntas.

A falta de políticas sociais que assegurem oferta adequada de acesso à saúde, à educação, ao esporte, ao lazer e à cultura, tão importantes para crianças e adolescentes, também foi extensamente discutida. Na sua



falta, permanece abundante e fácil o acesso a drogas lícitas e ilícitas. Podemos e devemos evitar que crianças e adolescentes sejam presas fáceis dos traficantes de drogas, mas também dos que lucram, e muito, com a venda ilegal de bebidas alcoólicas. Temos ciência dos efeitos nocivos que o álcool causa sobre os organismos de crianças e de adolescentes. Uma vez que tenham iniciado contato com essa substância tóxica, mas tolerada pela nossa sociedade, os representantes de nossa infância e juventude passam a correr sério risco de vida. A exposição precoce ao álcool poderá deixar sequelas devastadoras sobre a sua saúde e afetar suas capacidades cognitivas de modo permanente.

Por tal motivo, propomos tornar ainda mais rígido o controle da comercialização de álcool, por meio da previsão de um alvará especial de funcionamento a ser exigido de estabelecimentos de diversões e espetáculos públicos que promovam a venda de bebidas alcoólicas. Dessa forma, esperamos contribuir para dificultar o acesso de crianças e adolescentes ao consumo de álcool e preservar a saúde daqueles que são o futuro de nosso país.

Além de apresentar sugestões nesse sentido, conclamamos os governos de todos os entes federativos a adotar políticas positivas para crianças e jovens, inclusive, mas não somente, nas áreas de planejamento urbano, de fiscalização do comércio de bebidas e da realização de eventos como apresentações musicais e festas públicas ou privadas.

Ficou evidente que as empresas de tecnologia, os portais de internet, as ferramentas de busca e as redes sociais precisam estar constantemente atentos aos crimes, aos abusos, as agressões contra os direitos de crianças e adolescentes que o mau uso dessas ferramentas virtuais possa viabilizar, especialmente diante das tecnologias e dispositivos cada vez mais



conectados à internet. Os fluxos financeiros eletrônicos foram objeto de preocupação, já que muitas das transações associadas a crimes cibernéticos são feitas envolvendo cartões de crédito e criptomoedas. Cada novo avanço tecnológico traz oportunidades e riscos, que são incessantemente explorados por agentes mal-intencionados, que buscam brechas tanto nas tecnologias quanto na legislação para praticar crimes impunemente.

Da mesma forma, o Poder Legislativo deve estar alerta para evitar que as novas formas de uso da tecnologia da informação proporcionadas pelo avanço tecnológico e pela proliferação de dispositivos escapem por entre os dedos da lei, devendo os parlamentares, com colaboração do sistema de justiça, detectar possíveis lacunas ou inadequações para que o direito não esteja um passo atrás dos abusadores, dos aliciadores e dos pedófilos.

Certamente, quanto mais tempo houvesse para continuidade dos trabalhos dessa CPI, mais hipóteses de violência e de maus-tratos seriam identificadas. O que foi possível detectar ao longo do tempo em que essa CPI funcionou é suficiente para justificar a ação clara deste colegiado no sentido de propor aprimoramentos na legislação vigente, fechando rapidamente as frestas que continuam abertas nas nossas leis, das quais os criminosos se beneficiam. Também identificamos, como foi mencionado, lacunas que não são pertinentes a crimes, mas que deixam vulnerável a integridade intelectual e moral das crianças e dos adolescentes, merecendo nossa atenção. Haverá oportunidade para reavaliar os casos de maus-tratos no futuro, mas já é nítida a necessidade de ação no presente, sem mais demora.

Passamos a expor alguns dos problemas que foram abordados com mais vagar pela CPIMT.

2. Pedofilia



SF/18179.46189-00

Ao longo dos trabalhos desta Comissão, foram recebidas inúmeras denúncias sobre a prática de pedofilia. Assim, a CPIMT se empenhou em ouvir mães e parentes de crianças abusadas sexualmente, oportunidade em que, inclusive, foram entregues áudios, fotografias e vídeos com imagens das vítimas confirmando o abuso. Ainda foi ouvido um acusado da prática de pedofilia, quando foi possível verificar o quão vulnerável estão as nossas crianças.

Foram audiências perturbadoras e que confirmaram a triste realidade de que a pedofilia está fortemente presente em nossa sociedade. Pode-se verificar que se trata de um problema que não escolhe classe social e independe da condição econômica ou intelectual do agressor ou da vítima. Demais disso, também se constatou que são diversas as dificuldades que os parentes das vítimas enfrentam para identificar e comprovar os abusos e responsabilizar os agressores.

Quando falamos em pedofilia, nem sempre o problema é facilmente compreendido pelas pessoas. Desse modo, entendemos ser importante trazer a este relatório alguns esclarecimentos sobre aspectos médicos, psicológicos e jurídicos relacionados ao tema. Nesse ponto, replicamos trechos do relatório elaborado pelo então Senador Demóstenes Torres, quando atuou como relator da CPI da pedofilia:

“Ao longo da história das civilizações, os temas relacionados ao sexo sempre foram tratados com discrição e reserva, configurando uma postura defensiva que, não raro, descaía para os subterrâneos do preconceito e do obscurantismo. É bem verdade que nem todas as formações sociais lidam de maneira similar com o tema, mas é indiscutível que embora haja aqui ou acolá algum nível de abertura maior, predomina o mesmo tom de resguardo acerca dos assuntos sexuais.

Não surpreende, portanto, que certas zonas conflitivas da sexualidade humana tenham sido deixadas sob o pesado manto do silêncio e da omissão, por séculos a fio. A pornografia, a rica tipologia dos abusos sexuais, o incesto e a pedofilia incluem-se neste rol. Não obstante a ocorrência de tais práticas desde tempos imemoriais,



prevaleceu sempre a cultura da negação, o que, ao cabo, favoreceu sua disseminação, em um terreno fértil de sombras e silêncio.

As pesquisas pioneiras de Sigmund Freud, a gradativa liberalização dos costumes, o refluxo das determinações religiosas e a revolução sexual das últimas décadas do século XX lançaram as bases para um melhor entendimento do significado e importância do sexo. Contudo, as transformações na mentalidade não trouxeram, consigo, necessariamente, os instrumentos ou a vontade para tratar de questões envolvendo os chamados tabus.

Foi o desenvolvimento acelerado das tecnologias midiáticas, bem como sua inédita expansão por todos os quadrantes do globo, os responsáveis por uma mudança comportamental profunda. A difusão da pornografia — incluindo a que se vale de crianças e adolescentes — e da pedofilia adquiriu grande velocidade, com impactos imprevistos. Nas palavras de Ferraro e Casey¹:

Obscenity and child pornography are crimes that came of age in the twentieth century. Advances in technology that delivered photography, video, and the internet were previously unknown. Although rape and sex abuse undoubtedly occurred throughout history, the camera fist enabled people to capture the occurrence of such events.

Como decorrência, deu-se um duplo efeito: ao mesmo tempo em que o problema ganhou novos contornos e vulto encorpado, sua exacerbação traduziu-se em visibilidade. Essa emersão rumo à luz impôs à sociedade o enfrentamento do que antes jazia no exíguo espaço do mundo privado.

Etimologicamente, o vocábulo pedofilia deriva do grego *paidophilia*, a partir das matrizes *paidós* (criança) e *philia* (amor a, amizade). Obviamente, o termo de origem grego foi destituído, nas línguas neolatinas e nas anglo-saxãs que lhe tomaram de empréstimo, do significado literal. O amor e a amizade que ali estavam radicados cederam lugar a uma semântica em tudo distinta, com contornos francamente negativos.

Não é fácil, porém, conceituar pedofilia. A ciência médica, a psiquiatria e a psicologia a têm visto de modo dual, ora percebendo-a como uma patologia, ora encarando-a como um desvio comportamental ao nível das parafilias, ou seja, um transtorno da excitação sexual caracterizado por anseios, fantasias ou comportamentos sexuais recorrentes e intensos que envolvem objetos, atividades ou situações incomuns e causam sofrimento clinicamente significativo ou prejuízo no funcionamento social ou ocupacional e em outras áreas importantes da vida do indivíduo e/ou de suas

¹ FERRARO, Monique Mattei & CASEY, Eoghan. Investigating child exploitation and pornography — the internet, the law and forensic science. San Diego, Elsevier Academic Press, 2004.



vítimas². Não se trata de questão de somenos para o campo do direito, de vez que a inclusão da pedofilia entre os transtornos mentais tem o potencial de, eventualmente, tornar o pedófilo inimputável.

Obras de caráter geral, como os dicionários, assim definem a pedofilia:

Houaiss: Psicopatologia - 1. perversão que leva um indivíduo adulto a se sentir sexualmente atraído por crianças; 2. prática efetiva de atos sexuais com crianças (p.ex., estimulação genital, carícias sensuais, coito etc.).

Aurélio: Psiquiatria - 1. Parafilia representada por desejo forte e repetido de práticas sexuais e de fantasias sexuais com crianças pré-púberes.

O psiquiatra, especialista em pedofilia, Patrice Dunaigre, autor obra considerada clássica no campo de estudo em referência, define o fenômeno como “manifestações e práticas de desejo sexual que alguns adultos desenvolvem, em relação a crianças, de ambos os sexos na pré-adolescência”³.

A Organização Mundial de Saúde, por sua vez, classifica a pedofilia como uma desordem mental e de personalidade do adulto, concebendo-a também como um desvio sexual. A pedofilia é um transtorno de personalidade da preferência sexual que se caracteriza pela escolha sexual por crianças, não importando se meninos ou meninas, geralmente, pré-púberes ou no início da puberdade⁴.

No âmbito da conceituação psiquiátrica (DSM-IV/APA), a pedofilia é um transtorno da sexualidade caracterizado pela formação de fantasias sexualmente excitantes e intensas, impulsos sexuais ou comportamentos envolvendo atividades sexuais com crianças pré-púberes, geralmente com 13 anos ou menos⁵.

A Dra. Tatiana Hartz, psicóloga que integrou o Grupo de Trabalhos desta Comissão e que realizou diversas oitivas “não revitimizantes” de crianças vítimas de violência sexual, ponderou:

Quanto à definição de pedofilia, temos dois importantes Manuais de Diagnósticos, o DSM-IV e o CID-10, que esclarecem que a pedofilia é um foco parafilico (para = desvio; filia = aquilo para que a pessoa é atraída) que envolve atividade sexual com uma criança pré-púbere (geralmente com 13 anos ou menos). É um transtorno sexual. Alguns indivíduos com pedofilia sentem atração sexual

² Associação Psiquiátrica Americana (APA). Manual diagnóstico e estatístico de transtornos mentais (DSM-IV). Porto Alegre: Artmed, 1995.

³ DUNAIGRE, Patrice. O ato pedófilo na história da sexualidade humana. In: Inocência em perigo — abuso sexual de crianças, pornografia infantil e pedofilia na Internet. Rio de Janeiro, Unesco/Abranet/Garamond, 1999.

⁴ OMS - CID-10 - Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados à Saúde (compilação de todas as doenças e condições médicas conhecidas).

⁵ Associação Psiquiátrica Americana (APA). Opus cit.



exclusivamente por crianças (Tipo Exclusivo), enquanto outros às vezes sentem atração por adultos (Tipo Não-Exclusivo). Ou seja, nem toda pessoa que comete ofensa sexual contra criança pode ser chamada de pedófilo. A preferência sexual por crianças também tem que ser duradoura, ou seja, aquele que molestou uma criança apenas uma vez não pode ser considerado um pedófilo.

De tal conjunto de definições extrai-se a conclusão de que a pedofilia não deve ser classificada, *stricto sensu*, como uma doença mental, mas antes como um transtorno na área específica da excitação sexual, sem implicar a impossibilidade de discernimento por parte do sujeito e a sua consequente irresponsabilização.

Para Trindade e Breier, a pedofilia “tem sido considerada uma entidade atípica. Nesse sentido, ela não encerraria a condição plena de doença ou perturbação mental como qualificativos restritos do sujeito corpo e, talvez, pudesse ser mais bem descrita como uma desordem distintivamente moral⁶.

A opinião desses especialistas, longe de restar isolada, encontra eco em outros posicionamentos:

[a DSM IV] não inclui a pedofilia entre as verdadeiras doenças mentais, mas sim entre as “parafilias, termo que expressa um transtorno da excitação sexual, que nestes casos somente é possível mediante estímulos particulares. A esta categoria pertencem, por exemplo, o feticchismo (a excitação se obtém mediante roupas ou lingerie íntimas), o exibicionismo (a excitação se obtém exibindo os próprios órgãos sexuais), o voyeurismo (os que se excitam observando as relações alheias), o sadismo (a excitação nasce da dor alheia).⁷

Como apropriadamente apontou Maíra de Paula Barreto, “não é somente o fato de possuir doença mental que qualifica o sujeito pedófilo como inimputável, mas, também, a capacidade de entender que a ação é ilícita e de se autodeterminar de acordo com este entendimento, conforme o artigo 26 do Código Penal⁸”. O dispositivo citado “isenta de pena o agente que, por doença mental ou desenvolvimento mental incompleto ou retardado, era, ao tempo da ação ou da omissão, inteiramente incapaz de entender o caráter ilícito do fato ou de determinar-se de acordo com esse entendimento”.

O chamado critério biopsicológico opera em duas frentes, ao fundir a condição de portador de enfermidade mental com a respectiva capacidade de se autodeterminar diante do ilícito. A doutrina mostra que há dois requisitos normativos de imputabilidade: o intelectual (que se refere à compreensão do caráter ilícito do fato) e o volitivo (relacionado à capacidade de determinação do sujeito). A ocorrência concomitante de ambos os normativos não é imprescindível para

⁶ TRINDADE, Jorge & BREIER, Ricardo. Pedofilia – aspectos psicológicos e penais. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2007. p. 82.

⁷ FERRARIS, Anna Oliverio & GRAZIOSI, Barbara. ¿Qué es la pedofilia? Barcelona: Paidós, 2004. p.

⁸ BARRETO, Maíra de Paula. Da pedofilia e da pomografia infantil sob o prisma da universalidade dos direitos da personalidade. Maringá, Centro Universitário de Maringá, 2008.



caracterizar a imputabilidade, bastando, para tanto, apenas a manifestação de um deles.

As análises parecem convergir para a constatação de que existe uma minoria de pedófilos realmente doentes, ao passo que predomina uma grande maioria composta por pedófilos tão-somente criminosos, pois eis que têm plena consciência do teor de suas intenções e atitudes.

A doutora Fani Hisgail, uma das maiores autoridades do País no tema da pedofilia, assegura que: O pedófilo sabe o que está fazendo. Mesmo considerando que se trata de uma patologia, ele preserva o entendimento de seus atos o que o diferencia de um psicótico. O fato de a pedofilia ser uma patologia não significa que o pedófilo não deva ser punido. Mas, livre de sua pena, ele geralmente reincide, por isso, precisa ser tratado, ainda que na prisão. O problema é que ele não vai procurar um especialista porque a patologia não o incomoda, ele não sente culpa⁹ (...).

Com efeito, a literatura demonstra consistentemente que os pedófilos não podem ser considerados alienados mentais:

As estatísticas têm mostrado que 80 a 90% dos contraventores sexuais não apresentam nenhum sinal de alienação mental, portanto, são juridicamente imputáveis. Entretanto, desse grupo de transgressores, aproximadamente 30% não apresenta nenhum transtorno psicopatológico da personalidade evidente e sua conduta sexual social cotidiana e aparente parece ser perfeitamente adequada. ... Um grupo minoritário de 10 a 20%, é composto por indivíduos com graves problemas psicopatológicos e de características psicóticas alienantes, os quais, em sua grande maioria, seriam juridicamente inimputáveis¹⁰ [negrito nosso].

Desenvolvendo a questão do alcance e dos limites das parafilias, o psiquiatra Geraldo Ballone constata a tibieza e a imperfeição teórica das teses que procuram conferir ao impulso pedófilo um componente incontrolável:

Assim sendo, a inclinação cultural tradicional de se correlacionar, obrigatoriamente, o delito sexual com doença mental deve ser desacreditada. A crença de que o agressor sexual atua impellido por fortes e incontroláveis impulsos e desejos sexuais é infundada, ao menos como explicação genérica para esse crime¹¹ [negrito nosso].

⁹ HISGAIL, Fani. No limite do abuso. Entrevista à Revista Istoé. Disponível em: http://www.terra.com.br/istoe/Reportagens/limite_abuso.htm.

¹⁰ NOGUEIRA, Sandro d' Amato. Crimes virtuais — Policia tem dificuldades para chegar aos pedófilos. Disponível em: <http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/buscalegis/article/viewFile/3514/3085>. Consultado em 15/03/2009.

¹¹ BALLONE, G. J. Delitos sexuais (parafilias). Disponível no portal PsiqWeb, em www.psiqweb.med.br, revisto em 2005.



Fato é que os pedófilos, no mais das vezes, têm plena consciência da numerosa existência de vedações – que vão do mundo moral ao universo do direito codificado – às práticas sexuais que envolvem crianças. Não se trata, portanto, de uma orientação sexual, mas de um desvio socialmente condenável que tem resultado em sua tipificação penal.

Hoje, as mais diversas legislações internacionais classificam a relação sexual entre o adulto e a criança como crime. Torna-se imperioso, ainda, discutir o argumento do relativismo cultural, repleto de perigos e armadilhas, pois tem o condão de impedir o efetivo estabelecimento de padrões mínimos quanto à idade núbil. A exacerbação do relativismo cultural pode, também, prestar-se a conferir destaque demasiado ao consentimento para o ato sexual, o qual, por sua vez, pode resultar na prevalência de comportamentos pedofílicos, em desfavor do interesse superior de crianças e adolescentes.

Não se trata, ao cabo, de um debate moral acerca de preferências sexuais. Evidencia-se, muito pelo revés — e de maneira incontrastável —, a instrumentalização de seres humanos em etapa formativa, tanto física quanto emocional ou psicológica, para fins egoísticos e condenáveis. Uma relação desequilibrada se estabelece, na qual uma parte dotada de maiúscula supremacia impõe sua vontade a outra, muitas vezes incipiente em quaisquer meios de defesa.

Muito sintomaticamente, defensores do envolvimento erótico amoroso entre adultos e crianças baseiam seus argumentos na ausência de violência e no assentimento declarado de ambas as partes. Pretendem, ainda, que sua propensão pedofílica seja admitida socialmente e vista como apenas mais uma orientação sexual entre diversas outras. Essa linha argumentativa escamoteia a disparidade de informação e o desnível de conformação psicológica entre crianças/adolescentes e adultos. Porém, mais importante, ela deixa entrever o desgaste dos dois fundamentos que se consolidam no interior do critério biopsicológico. A rigor, o ativismo pedófilo põe a nu os requisitos normativos de imputabilidade, ou seja, os critérios marcados pela consciência e pela volição.

Já há algumas décadas e ainda hoje, movimentos articulados reivindicam a legalização da pedofilia. Entidades como a norte-americana The North American Man/Boy Love Association, com sede em Nova York e São Francisco, ou a Martijn, sediada em Amsterdã, na Holanda, brandem, sobretudo, o argumento de que as minorias possuem o direito de livremente explorar a sexualidade, não importando qualquer critério etário, salvaguardando-se a liberdade de escolha¹².

¹² Para este segmento do Relatório baseamo-nos amplamente em: VERHOEVEN, Suheyra Fonseca Misirli. Um olhar crítico sobre o ativismo pedófilo. Rio de Janeiro, Revista da Faculdade de Direito de Campos, Ano VIII, Nº 10 - Junho de 2007.



Esse ativismo configurou-se mais fortemente a partir dos anos 80 e ganhou corpo com a Internet. Hoje, há movimentos similares em países como França, Canadá, Austrália, Dinamarca e Alemanha. Há rumores de que uma dessas organizações, a californiana Renè Guyon Society, fundada em 1962, teria dez mil associados¹³. Note-se que mencionamos apenas exemplos de entidades que, de algum modo, assumem sua existência. Não é difícil imaginar a amplitude “subterrânea” desse ativismo, sobretudo quando se considera o nível de ousadia contido em lema de uma organização “aberta” como a Renè Guyon: “*Sex before eight, or else it's too late*”.

No limite, a atuação dessas organizações e movimentos põe em contraste o duelo entre dois princípios do Direito. De um lado, seus defensores propugnam a primazia da liberdade; de outro, reside outro princípio fundamental da pessoa humana: sua dignidade. O Estatuto da Criança e do Adolescente, nos artigos compreendidos no Capítulo II, intitulado “Do Direito à Liberdade, ao Respeito e à Dignidade”, estatui:

Art. 15. A criança e o adolescente têm direito à liberdade, ao respeito e à dignidade como pessoas humanas em processo de desenvolvimento e como sujeitos de direitos civis, humanos e sociais garantidos na Constituição e nas leis.

Art. 16. O direito à liberdade compreende os seguintes aspectos:

- I – ir, vir e estar nos logradouros públicos e espaços comunitários, ressalvadas as restrições legais;
- II – opinião e expressão;
- III – crença e culto religioso;
- IV – brincar, praticar esportes e divertir-se;
- V – participar da vida familiar e comunitária, sem discriminação;
- VI – participar da vida política, na forma da lei;
- VII – buscar refúgio, auxílio e orientação.

Art. 17. O direito ao respeito consiste na inviolabilidade da integridade física, psíquica e moral da criança e do adolescente, abrangendo a preservação da imagem, da identidade, da autonomia, dos valores, idéias e crenças, dos espaços e objetos pessoais.

Art. 18. É dever de todos velar pela dignidade da criança e do adolescente, pondo-os a salvo de qualquer tratamento desumano, violento, aterrorizante, vexatório ou constrangedor.

¹³ United States; Congress; House; Committee on the Judiciary; Subcommittee on Crime. “Child Protection Act: hearing before the Subcommittee on Crime of the Committee on the Judiciary, House of Representatives, Ninety-ninth Congress, second session on H.R. 1704 and related bills”. p. 134. Supt. Of Docs., Congressional Sales Office, U.S. G.P.O.



O art. 17 é claro ao demarcar no que consiste o direito ao respeito devido a crianças e adolescentes. Sua integridade não pode ser violada sob nenhuma hipótese, e resta como dever de todos zelar pela observância desse desiderato. Obviamente, o argumento pedofílico da não violência e do consentimento cai por terra quando contrastado com a abrangência da letra legal, que menciona explicitamente as dimensões que se quer preservar: física, psíquica e moral. É impensável que quaisquer intercursos de natureza sexual entre adultos e crianças ou adolescentes não tenha por substrato algum tipo de coerção ou, ainda, que não resulte em algum abalo em um dos três planos mencionados.”

Temos, portanto, plena clareza de que a prática de pedofilia é crime passível de responsabilização penal, duramente condenável diante da imperatividade do respeito à integridade física, psíquica e moral de crianças e adolescentes. Ainda que possa ser discutida a sanidade dos pensamentos e desejos íntimos do pedófilo, os atos concretos de pedofilia são plenamente puníveis e a consciência da lesividade dessa prática é generalizada, inclusive entre os pedófilos, que não medem esforços para esconder suas perversões.

3. Alienação Parental

A alienação parental ocorre quando o alienante, que pode ser um dos genitores, um dos avós ou outras pessoas que tenham a criança ou o adolescente sob sua guarda, vigilância ou autoridade, manipula a vítima para que repudie genitor, prejudicando o estabelecimento ou a manutenção dos vínculos familiares entre os alienados. Não se confunde essa conduta, propriamente, com a Síndrome de Alienação Parental, proposta pelo psiquiatra Richard Gardner e largamente desacreditada entre a comunidade científica, pois os atos de alienação parental, dirigidos contra o vínculo familiar, independem da existência de um complexo de sintomas atribuíveis à vítima dessa suposta condição. Novamente, assim como no caso da pedofilia, não importa se existe ou não o transtorno, e sim se a conduta lesiva ao direito de outrem é praticada.



Vimos, ao longo dos trabalhos da CPI, relatos de casos nos quais genitores acusados de cometer abusos ou outras formas de violência contra os próprios filhos teriam induzido ou incitado o outro genitor a formular denúncia falsa ou precária, como subterfúgio para que seja determinada a guarda compartilhada ou a inversão da guarda em seu favor. Seria uma forma ardilosa pela qual um genitor violento manipularia o outro de modo a obter o duplo benefício de acesso à vítima e afastamento do protetor.

Não apuramos as denúncias específicas, mas constatamos que há margem legal para aproveitamento dessa hipótese, e indícios de que essa brecha tenha sido explorada sistematicamente. Certamente, não é esse o propósito da Lei nº 12.318, de 2010. Essa norma foi criada para coibir a alienação parental, para preservar o direito da criança e do adolescente a manter os seus vínculos familiares, e não para permitir qualquer forma de artimanha pela qual um genitor ardiloso induza o outro, genuinamente preocupado com o bem-estar do filho, a formular denúncia temerária ou insubstanciada num ato de desespero.

Se o pai ou a mãe, ou outro parente, ou guardião, tiver razões para suspeitar que alguém esteja praticando algum tipo de violência ou abuso contra a criança ou o adolescente, poderá vencer a eventual hesitação inicial e investigar, ou denunciar, o fato. É possível que o denunciante esteja equivocado e que a denúncia, mesmo formulada em boa-fé, seja falsa. Certamente é distinta a conduta desse denunciante, leal à criança ou ao adolescente, daquela de alguém que formula denúncia sabidamente falsa apenas para prejudicar o vínculo com o outro genitor. No primeiro caso, o erro é escusável. No segundo caso, é injustificável.

Se os fatos denunciados são verdadeiros ou não, cabe ao sistema de justiça apurar, mas a denúncia maliciosa, como forma de alienação



parental, não pode ser tolerada. Não se pode avançar sobre a presunção de não-culpabilidade do denunciado, mas não se pode, automaticamente, presumir a má-fé do denunciante. São duas faces da mesma moeda, distintas, mas essencialmente vinculadas. A Lei de Alienação Parental dá margem a manobras dos abusadores contra seus justos acusadores, o que não podemos admitir.

Propomos a revogação da Lei de Alienação Parental, após tomar conhecimento das gravíssimas denúncias trazidas ao conhecimento do Senado Federal por diversas mães de crianças e adolescentes que, ao relatarem às autoridades policiais e ministeriais competentes as graves suspeitas de maus-tratos que os seus filhos poderiam ter sofrido, quando estavam sob os cuidados dos pais, perderam a guarda deles para os pais maltratantes, com base nas hipóteses de mudança de guarda previstas nessa mesma Lei.

Sem sombra de dúvida, as denúncias apresentadas ao Senado Federal são muito preocupantes, exigindo atenção redobrada da sociedade.

A Lei da Alienação Parental, cuja revogação se propõe, coloca em evidência a criança e o adolescente como a causa e a consequência dos sofrimentos paterno e materno. Como se não bastasse o término da relação conjugal, a criança passou a ser usada como instrumento de vingança de um cônjuge em relação ao outro. E mais: para que se obtenha algum indício da ocorrência de algum ato de alienação parental (isto é, basta um indício, e não prova concreta da ocorrência da alienação parental!), os arts. 4º, *caput*, e 6º da Lei da Alienação Parental permitem ao juiz, ouvido o Ministério Público, que decrete as medidas provisórias necessárias para preservação da integridade psicológica da criança ou do adolescente, inclusive por meio da alteração provisória da guarda, para assegurar sua convivência com genitor ou viabilizar a efetiva reaproximação entre ambos, se for o caso. Tais medidas



provisórias acabaram sendo concretizadas com base no art. 6º, *caput*, da Lei da Alienação Parental, nos seguintes termos:

- a) declaração da ocorrência de alienação parental e advertência ao alienador;
- b) ampliação do regime de convivência familiar em favor do genitor alienado;
- c) estipulação de multa ao alienador;
- d) determinação de acompanhamento psicológico ou biopsicossocial;
- e) determinação da alteração da guarda para guarda compartilhada ou sua inversão;
- f) determinação da fixação cautelar do domicílio da criança ou adolescente;
- g) declaração da suspensão da autoridade parental.

Enfim, não é preciso, nos termos previstos nos arts. 4º, *caput*, e 6º da Lei da Alienação Parental, que tenha ocorrido efetivamente algum ato de alienação parental para que um dos pais venha a perder, por meio de decisão liminar, a guarda compartilhada do filho, e fique proibido de tê-lo em sua companhia. Bastam, na verdade, alguns meros indícios da prática da alienação parental para que caiba a imposição de medida liminar proibitiva de companhia ou visitação.



Então, vejamos. O art. 2º, parágrafo único, VI, da Lei da Alienação Parental, prevê, especificamente, que é forma exemplificativa de alienação parental a apresentação de falsa denúncia criminal, perante a autoridade policial (isto é, a lavratura de ocorrência policial) contra genitor para que se dê ensejo a sua consequência legal e imediata, isto é: a alteração da guarda compartilhada exercida em conjunto pelo pai e pela mãe para guarda exclusiva do pai, com base no arts. 2º, parágrafo único, VI, e 6º, inciso IV, da Lei da Alienação Parental, e nos arts. 1.583, § 5º, e 1.584, inciso II, do Código Civil.

Pensamos assim, simplesmente, que essa mesma Lei não apazigua conflitos de interesse, nem estabelece normas de conduta social, nem protege as crianças e adolescentes das más condutas maternas ou paternas ao longo do processo de criação.

Nesse cenário, resta apenas se compadecer dos sofrimentos daqueles que perderam a guarda judicial dos seus filhos em razão da atuação policial (que não tenha investigado adequadamente se a criança sofrera realmente alguma espécie de maus-tratos), ou da conduta do órgão do Ministério Público (que não se tenha preocupado em proteger o máximo interesse da criança), ou do julgamento proferido pelo juiz (que tenha modificado a guarda da criança como instrumento de punição contra o denunciante), propondo, nos estritos limites constitucionais e legais, a revogação, pura e simples, da Lei da Alienação Parental.

4. Bullying

Durante as audiências públicas interativas realizadas no âmbito desta Comissão, nos dias 17 de agosto e 21 de setembro de 2017 e 17 de maio de 2018, o tema do *bullying* e do *cyberbullying* nas escolas brasileiras foi



enfrentado, oportunidade em que foi possível verificar que se trata de um problema sério, ao qual deve ser dado um tratamento rápido, eficiente e o mais amplo possível, dada as graves consequências dessa prática. Segundo informado nas referidas audiências, a prática do *bullying* pode levar a vítima à evasão escolar, à automutilação e até ao suicídio.

O termo *bullying* origina-se da língua inglesa (*bully* = valentão) e não foi traduzido para o português¹⁴. Refere-se a comportamentos violentos praticados por estudantes em ambiente escolar, de forma reiterada e intencional, e que podem abranger agressões físicas, assédios, bem como ações desrespeitosas¹⁵. O que caracteriza o *bullying* é a relação de desigualdade (estatura, força física, popularidade, *status* social, aparência etc.) entre o agressor e a vítima, o que inviabiliza qualquer forma de defesa¹⁶. Segundo informado à CPIMT pelo professor Hugo Monteiro Ferreira, o *bullying* traduz um nível de maldade e perversidade de que as pessoas sequer sabem que são capazes.

Já o *cyberbullying* é uma derivação do *bullying*. Trata-se de uma agressão praticada por meio de tecnologias digitais, com as mesmas características do *bullying* face a face, mas com um nível de violência mais acentuado, pois a exposição da vítima e a possibilidade de intimidação sistemática pelo agressor é praticamente incontrolável¹⁷. Com efeito, as mensagens no *cyberbullying* podem ser amplamente compartilhadas, potencializando o dano com a multiplicação do número de pessoas com

¹⁴ CAMARGO, Orson. *Bullying*. Equipe Brasil Escola. Disponível em <http://www.brasilecola.com/sociologia/bullying.htm> acesso em: 3 de abril de 2018.

¹⁵ SILVA, Ana Beatriz Barbosa. *Bullying: mentes perigosas nas escolas*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2010, p. 21 apud BANA, Isabella. *Bullying, homofobia e responsabilidade civil das escolas: uma análise sob a proteção dos direitos da personalidade*. 1. ed. Birigui, SP: Editora Boreal, 2016, p. 62/63.

¹⁶ FANTE, Cléo. *Fenômeno bullying: como prevenir a violência das escolas e educar para a paz*. 2. ed. rev. ampl. São Paulo: Verus, 2005, p. 28 apud BANA, Isabella. *Bullying, homofobia e responsabilidade civil das escolas: uma análise sob a proteção dos direitos da personalidade*. 1ª. ed. Birigui, SP: Editora Boreal, 2016, p. 62/63.

¹⁷ FERREIRA, Hugo Monteiro. *Vamos conversar sobre Bullying e Cyberbullying?* Cartilha elaborada pela Comissão Parlamentar de Inquérito dos Maus Tratos (CPIMT) do Senado Federal, com o fim de alertar sobre os perigos do *bullying* e o *cyberbullying*.



acesso à agressão e com a possibilidade de futuros compartilhamentos. E como bem assinalado pela Dra. Aloma Felizardo, quando ouvida por essa Comissão, trata-se de uma agressão que continua mesmo quando a vítima chega em casa, uma vez que, não raro, esta continua sendo agredida por meio de mensagens de celular e postagens em redes sociais. A vítima não tem trégua sequer no próprio lar e as humilhações ocorrem diante de um público muito maior do que seria possível no ambiente escolar.

Em 2016, pesquisa das Nações Unidas, que contou com a participação de 100 mil crianças e jovens de 18 países, concluiu que, em média, metade deles sofreu algum tipo de *bullying*. As razões para as agressões foram as mais variadas e se relacionaram a questões de aparência física, gênero, orientação sexual, etnia ou país de origem. No Brasil, o percentual dessa prática é de 42,8% e é semelhante a países como a Argentina (47,8%), o Chile (33,2%), o Uruguai (36,7%) e a Colômbia (43,5%). Em países desenvolvidos, os percentuais são semelhantes, como é o caso da Alemanha (35,7%), da Noruega (40,4%) e da Espanha (39,8%)¹⁸.

Segundo o relatório “*Pondo fim à tormenta: combatendo o bullying do jardim de infância ao ciberespaço*”¹⁹, que resultou da pesquisa das Nações Unidas acima mencionada, o *bullying*, incluindo o *cyberbullying*, afetam uma grande porcentagem de crianças em diferentes estágios de desenvolvimento, frequentemente atingindo fortemente a saúde, o bem-estar emocional e o desempenho escolar das vítimas, que podem sofrer de distúrbios do sono, dor de cabeça, dor de estômago, perda de apetite, ansiedade, depressão, vergonha e, em alguns casos, pensamentos suicidas.

¹⁸ Disponível em <https://nacoesunidas.org/pesquisa-da-onu-mostra-que-metade-das-criancas-e-jovens-do-mundo-ja-sofreu-bullying>, link acessado em 26 de abril de 2018.

¹⁹ “Ending the torment: tackling bullying from the schoolyard to cyberspace”, disponível em: link acessado em 26 de abril de 2018.



De acordo com a Agência Brasil, empresa integrante da Empresa Brasil de Comunicação (EBC), um em cada dez estudantes no Brasil é vítima frequente de *bullying*. Essa informação resultou do terceiro volume do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa) 2015, voltado ao bem-estar dos estudantes. Segundo os adolescentes que participaram da pesquisa, 17,5% sofreram alguma forma de *bullying* “algumas vezes por mês”; 7,8% foram excluídos pelos colegas; 9,3%, foram alvo de piadas; 4,1%, foram ameaçados; 3,2%, foram empurrados e agredidos fisicamente; 5,3% tiveram objetos destruídos; e 7,9% foram alvo de rumores maldosos²⁰. Em linhas gerais, esses dados foram ratificados pelo Sr. Francisco Moraes da Costa Marques, representante do Ministério da Educação, ouvido na audiência interativa realizada no dia 17 de maio de 2018.

É importante frisar que há uma relação entre *bullying* e suicídio. O suicídio tem maior incidência em grupos vulneráveis, tratados com hostilidade. Entre crianças, adolescentes e jovens, no ambiente escolar, é o caso do conhecido *bullying*, e fora desse ambiente, inclusive entre adultos, costumamos chamar isso de preconceito e discriminação. No Brasil, ainda damos passos claudicantes na inclusão das minorias e um reflexo desse déficit civilizatório nacional pode ser visto na taxa de suicídios, que no Brasil é de 5,5 casos anuais por 100 mil habitantes, mas chega a 15,2 por 100 mil entre indígenas, bastante concentrada na faixa etária que vai dos 10 aos 19 anos²¹. A tendência é confirmada quando dirigimos o olhar para outra minoria. Nos Estados Unidos da América, estudo da Academia Americana de Pediatria,

²⁰ Disponível em <http://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2017-04/um-em-cada-dez-estudantes-no-brasil-e-vitima-frequente-de-bullying>, link acessado em 26 de abril de 2018.

²¹ Dados disponíveis em <http://portalarquivos.saude.gov.br/images/pdf/2017/setembro/21/Coletiva-suicidio-21-09.pdf>. Acesso em 10 de julho de 2018.



publicado em 2011²², mostrou uma propensão ao suicídio cinco vezes maior entre adolescentes LGBT do que entre heterossexuais, enquanto estudo realizado pelas universidades de Harvard e Johns Hopkins e pelo Hospital Infantil de Boston concluiu que a legalização do casamento homoafetivo teve como efeito indireto uma redução de 7% das tentativas de suicídio entre alunos do ensino médio²³. Isso mostra que a LGBTfobia mata pelo homicídio e também pelo suicídio, conforme reiterado, também, pelo nosso Centro de Valorização da Vida (CVV), em audiência nesta CPI.

Registre-se, ainda, que algumas pessoas que sofrem *bullying*, preconceito e discriminação praticam condutas associadas ao suicídio, como automutilação, numa expressão da tentativa de controlar o próprio corpo e a própria mente, pois são levados a crer que podem ficar “normais” se tiverem força de vontade suficiente para mudar seu jeito “errado” de ser, ou que merecem sofrer simplesmente por ser como são.

Como forma de dissuadir crianças e jovens à prática do *bullying* e do *cyberbullying* concluiu-se que é preciso que os pilares família, escola e indivíduo estejam engajados no combate a esse tipo de violência e na construção de uma cultura de paz e de respeito às diferenças. Além disso, verificou-se que é necessário escutar os alunos vitimados, haja vista que frequentemente a prática do *bullying* passa despercebida pela escola e pelos professores. É preciso entender que as brincadeiras maliciosas, quando não as agressões físicas, são prejudiciais e que as vítimas dessa violência sistemática sofrem sem descanso. Diminuir o sofrimento dessas pessoas, apelando para

²² *The Social Environment and Suicide Attempts in Lesbian, Gay, and Bisexual Youth*, Hatzenbuehler, Mark L., Disponível em <http://pediatrics.aappublications.org/content/early/2011/04/18/peds.2010-3020>. Acesso em 15 de setembro de 2017.

²³ *Difference-in-Differences Analysis of the Association Between State Same-Sex Marriage Policies and Adolescent Suicide Attempts*. Raifman J, Moscoe E, Austin SB, McConnell M, disponível em <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/28241285>. Acesso em 15 de setembro de 2017.



desqualificações como “patrulha politicamente correta” ou “mimimi”, é fechar os olhos para os dados trazidos a esta CPI, que provam, com eloquência, a força mortal do *bullying*, do preconceito e da discriminação. Da mesma forma, abusar de liberdades fundamentais, como a liberdade de expressão, para disseminar intolerância e discurso de ódio equivale a atentar contra os princípios humanitários e democráticos que sustentam essas mesmas liberdades, pervertendo esses valores.

É preciso compreender que os adolescentes, em fase de formação de sua *persona* adulta, podem ser tentados a construir a imagem da própria força, ou mascarar as próprias fraquezas, às expensas da fragilidade alheia. A valorização do forte sobre o fraco é um caminho fácil, sobretudo para pessoas imaturas, ainda incapazes de compreender a injustiça e a crueldade que praticam. O desenvolvimento de habilidades como a empatia e o respeito ao próximo deve ser estimulado desde a infância, como parte do processo de amadurecimento, afinal desejamos construir uma sociedade solidária, e não prestigiar a lei do mais forte.

O combate ao *bullying* escolar, por exemplo, não parece efetivo com a simples punição do agressor. A escola deve ser capaz de promover a mudança de comportamento agressivo, por meio de ações de conscientização, campanhas educativas, entre outros mecanismos alternativos. Acreditamos que a promoção da educação emocional como tema transversal seja uma forma efetiva de prevenir que um aluno se torne agressor por falta de saúde emocional e, por conseguinte, que ele afete a saúde da vítima.

Além disso, acreditamos que a inclusão de competências socioemocionais como tema transversal nos currículos da educação básica será capaz de melhorar como um todo o desempenho escolar de nossos estudantes e reduzir taxas de evasão. Ademais, a partir dela criaremos



cidadãos saudáveis, produtivos e criativos, o que não só reduz os gastos com saúde pública e serviços sociais, mas aumenta a possibilidade de ganhos econômicos para esses estudantes.

Inúmeros estudos indicam que, se está doente ou com fome, a criança não aprende. Muito menos, se apresenta alguma questão psíquica que a atormenta. Nosso trabalho na CPIMT tem exposto, de forma atroz, que muitas vezes essa é a realidade dos nossos estudantes, que chegam às escolas assolados por dramáticos problemas sociais e familiares.

Dessa forma, não é estranho que, principalmente nas camadas menos favorecidas, os resultados em termos de aprendizagem sejam tão decepcionantes. Falta olhar de forma global as necessidades dos estudantes e falta principalmente perceber que essas necessidades demandam o aporte de um amplo leque de profissionais, que inclui, evidentemente, o de profissionais da psicologia, que possam atuar nas escolas de forma preventiva, por meio do desenvolvimento de projetos e programas consistentes de promoção da saúde mental, e também dar assistência aos educandos que, por algum motivo, apresentam dificuldades e enfrentam obstáculos na área psíquica.

Além desse aspecto diretamente relacionado à aprendizagem, a presença de um psicólogo nas escolas pode contribuir também para que eventuais maus-tratos a crianças e a adolescentes sejam não somente identificados de forma mais consistente, mas também para que se estruture, nas escolas do nosso País, um serviço mais capaz de atender aos casos, infelizmente tão comuns, de abusos de toda ordem contra os mais vulneráveis.

Pensamos que, ao contar na equipe com um psicólogo, toda a comunidade escolar ganha, na medida em que melhor poderá atender os



eventuais casos, dando os encaminhamentos necessários, de forma adequada e segura. Além disso, ganha principalmente a criança ou o adolescente, que terá mais chances de superar o drama que vivencia, por meio de um tipo de apoio que não se estrutura tão somente na boa vontade, mas em conhecimentos teóricos e práticos trazidos por um profissional devidamente habilitado.

Por fim, como forma de ensinar pais e professores a identificar situações de *bullying* e *cyberbullying*, a CPIMT, com o inestimável apoio do professor Hugo Monteiro Ferreira, lançou a cartilha intitulada “Vamos conversar sobre *bullying* e *cyberbullying*? ”.

5. Automutilação

O chamado *cutting* é uma forma de autoflagelação que não envolve tentativa de cometer suicídio. Há poucos dados disponíveis sobre a prática no Brasil, mas diversas pesquisas apontam que aproximadamente um em cada dez adolescentes em idade escolar já praticaram automutilação mais de uma vez ao longo de suas vidas. O professor Hugo Monteiro Ferreira, ouvido nesta CPI, identifica meninas no início da adolescência como vítimas mais frequentes desse transtorno, que pode, não obstante, atingir desde crianças até adultos. O CVV atesta o crescimento do problema, que tem sido objeto de um número crescente de atendimentos.

De forma muito resumida, a autoflagelação é uma forma de usar a dor física para mascarar a dor psíquica. Passado esse alívio, a pessoa costuma sentir vergonha e arrependimento, mas a disposição de derrubar o tabu da dor e da autopreservação, oriunda do desespero, pode proporcionar uma glamourização do autoflagelamento, levando a práticas cada vez mais extremas e perigosas. Há pessoas que, em profunda depressão, tentam encontrar na dor a capacidade de sentir alguma coisa, diante da dificuldade de



sentir qualquer coisa, tamanho o embotamento de sentimentos que experimentam.

A pessoa que pratica autoflagelação sofre de uma doença psiquiátrica precipitada por fatores como acumulação de tensão, ansiedade, impulsividade, histórico de violência na infância e pressão de grupo. O autoflagelamento é uma tentativa consciente ou inconsciente do indivíduo de se inserir num grupo ou se conformar a um padrão mediante punição a si mesmo pelas diferenças e desconformidades que percebe como desviantes e indesejáveis. Caso fracasse, ainda resta o orgulho da própria força e da determinação de suportar o sofrimento autoinfligido como credenciais para fazer parte do grupo que se autoflagela, favorecendo a radicalização dessas práticas como forma de aceitação e de valorização nesse grupo, podendo levar ao suicídio.

Como no caso do *bullying*, a internet e as redes sociais são terreno propício para provocar a autoflagelação e a automutilação, pois os jovens se sentem pressionados a viver segundo padrões irrealistas de felicidade ininterrupta, beleza, riqueza e *status* social elevado, sem os quais percebem a si mesmos como fracassados, desprezados e desmerecedores do apreço de outros jovens. Durante a adolescência, quando a autonomia social é desenvolvida, o efeito dessa frustração sobre a autoimagem e a autoestima é avassalador. *Bullying* e autoflagelação podem, inclusive, ser combinados num círculo vicioso, alimentando-se reciprocamente, potencializando esse efeito.

A internet e as redes sociais também servem como refúgio e como fonte de informação para as pessoas propensas à autoflagelação. Essa demanda cria terreno fértil para que surjam grupos e tutoriais dedicados a disseminação de formas de autoflagelamento entre crianças e adolescentes. Buscando aceitação desse grupo, os jovens são levados a lesionar o próprio



corpo e divulgar o resultado por meio de fotos ou vídeos nas redes sociais. Na fraqueza extrema de sua marginalização e autodepreciação, encontram na autoflagelação uma forma de afirmar força, integridade, determinação, ao custo da própria saúde e, no limite, da própria vida. Incitar essa prática é agregar oportunismo à crueldade, aproveitando-se os sádicos e inescrupulosos da extrema fragilidade de suas vítimas.

Verificamos que não é necessário, no momento, apresentar nova proposição sobre o induzimento à autoflagelação, posto que já tramita o Projeto de Lei do Senado nº 664, de 2015, que dispõe sobre esse tema. Porém, entre outras medidas, acreditamos que a obrigatoriedade da notificação sobre lesões autoinfligidas possa ajudar a conhecer melhor e a enfrentar esse problema.

6. Suicídio

A ONU, a OMS e o Mapa da Violência 2017 fornecem dados extremamente preocupantes sobre o suicídio. Desde a década de 80, o suicídio entre jovens brasileiros cresceu espantosos 27% e já é a terceira maior causa de morte, perdendo apenas para trânsito e homicídios. Ou seja, nenhuma doença chega a matar tantos jovens quanto o suicídio.

Tendo em vista o tema desta CPI, é importante frisar a correlação entre suicídio e a exposição a violência física e sexual na primeira infância, identificada, por exemplo, pelo Grupo de Estudos Sobre o Suicídio da Universidade McGill, no Canadá. A Constituição de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente, a Lei Menino Bernardo e o Marco Legal da Primeira Infância são exemplos de como as leis têm evoluído na proteção integral e no combate à violência doméstica, mas sabemos que há um abismo entre a lei e a realidade social.



Nesse sentido, é particularmente cruel a constatação de que os dados sobre suicídios entre adolescentes também são reveladores do impacto da discriminação e do preconceito. Adolescentes negros, indígenas e LGBTs, por exemplo, tendem a ser alvo de agressões físicas e psicológicas, que são fatores importantes de predisposição ao suicídio e à automutilação. Com efeito, as taxas de suicídio entre esses grupos são significativamente maiores do que a taxa da população em geral, chegando quase ao dobro, ao triplo ou a até dezenove vezes mais, conforme o grupo de que tratamos²⁴. Isso mostra que a discriminação e o preconceito, assim como o *bullying*, são instrumentos mortais que contribuem, em muitos casos, para o suicídio. Em resposta a esse problema, o respeito às diferenças e o pluralismo devem ser promovidos.

Dados recentes da Organização Mundial da Saúde (OMS), do Ministério da Saúde e do CVV, discutidos em audiências públicas realizadas por esta CPI e por outras comissões do Senado Federal, revelam que quase a totalidade dos casos de suicídio está associada a algum transtorno mental e que nove entre dez casos podem ser prevenidos com adequada atenção à saúde psicológica. Por essa razão, o papel dos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) na prevenção e no tratamento do potencial suicida é de extrema importância e não pode ser negligenciado.

A internet e as redes sociais propiciam o acesso de adolescentes a informações sobre o suicídio, incluindo instruções para a sua prática, o que pode constituir o crime de indução, já tipificado. Muitos pais e comunidades são surpreendidos por não saber identificar sinais de que um adolescente

²⁴ Referências: *Ideações e tentativas de suicídio em adolescentes com práticas sexuais hetero e homoeróticas*, disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902012000300011. Acesso em 8 de julho de 2018.

Difference-in-Differences Analysis of the Association Between State Same-Sex Marriage Policies and Adolescent Suicide Attempts, disponível em <http://jamanetwork.com/journals/jamapediatrics/fullarticle/2604258>. Acesso em 8 de julho de 2018.

Com saída, disponível em <https://www.unesp.br/aci/revista/ed13/com-saida>. Acesso em 8 de julho de 2018.



esteja predisposto ao suicídio, ou por acreditar que uma abordagem indireta, proporcionando bens materiais, afeto e aconselhamento moral e espiritual será suficiente para evitar que um adolescente predisposto cometa suicídio. Temos, então, de um lado, a intenção suicida combinada com o acesso à informação, e, de outro lado, a boa vontade combinada com desinformação. Para inverter esse embate desigual e educar as pessoas sobre o suicídio e sua prevenção, é preciso quebrar tabus e falar abertamente, com a cautela de não estimular a prática por cópia ou sugestão, como vimos na forma atabalhoada como a mídia e as redes sociais trataram do jogo da Baleia Azul, que não passava de um boato, mas despertou interesse e foi copiado. Assim como é importante que as pessoas aprendam a usar as redes sociais de modo responsável, evitando repassar conteúdos alarmistas ou desinformação, também é necessário que os comunicadores saibam do risco de informar irresponsavelmente, podendo instigar, inadvertidamente, a prática do suicídio.

Nesse sentido, esta CPI não tardou em lançar a cartilha “Vamos conversar sobre Prevenção do Suicídio”, com a valiosa contribuição dos participantes das audiências que promovemos sobre esse tema.

7. Maus tratos em abrigos e creches

Iniciamos a CPI com o intuito de investigar diversos episódios de maus-tratos em abrigos e creches, que sugeriam a necessidade de um olhar abrangente sobre esse problema no Brasil. Contudo, as tragédias do ataque a tiros em uma escola de Goiânia e do massacre de Janaúba eclipsaram os episódios inicialmente identificados. Além disso, tem crescido o número de crianças e adolescentes privados do acesso à escola e razão de confrontos entre gangues, ou entre essas e as forças de segurança.



Apresentamos propostas voltadas para a atenção com os funcionários de instituições de ensino e para a promoção de segurança nas escolas mediante instalação de câmeras em suas dependências. Porém, é preciso dizer que é inaceitável submeter crianças e adolescentes a graus tão elevados de violência urbana que os privem do direito à educação, criando, ademais, uma geração dessensibilizada para o caos e a violência que temos assistido. O Estado é chamado à responsabilidade de construir a paz, já que não consegue superar a lógica da guerra na qual tem empenhado verbas e vidas em vão. Isso requer políticas sociais e de segurança elaboradas com seriedade e profissionalismo, no lugar da sucessão de improvisos irresponsáveis e mal articulados que temos hoje.

De qualquer forma, temos consciência de que a prática do crime de maus-tratos é conduta de acentuada reprovabilidade, uma vez que a vítima sofre violência justamente por parte daquele que deveria prover-lhe segurança e proteção. No caso de maus-tratos praticados contra criança menor de seis anos de idade, a conduta se mostra ainda mais abjeta, pois a vítima, na maior parte dos casos, é incapaz de se defender ou de oferecer qualquer forma de resistência.

Como vimos, até completar seis anos de idade, a criança encontra-se na chamada “primeira infância”, fase da maior importância, haja vista que os estímulos e as experiências recebidos nesse período influenciam toda uma vida, daí porque o fornecimento de educação, carinho e, sobretudo, proteção é medida indispensável. Não obstante, ainda são frequentes os casos de maus-tratos nessa faixa etária, a exemplo do recente caso ocorrido em uma creche de Restinga (SP), em que uma professora colocou saco plástico na cabeça das crianças.



É preciso, portanto, conferir especial atenção à chamada “primeira infância”. Como forma de punir adequadamente as pessoas que praticam maus-tratos contra crianças em tenra idade, bem como de prevenir tais comportamentos, apresentamos adiante um projeto que altera a redação do art. 136 do Código Penal, para criar uma causa de aumento específica para os maus-tratos praticados contra criança menor de seis anos. Para essas situações, estamos propondo que a pena seja aumentada da metade.

Constatamos, ainda, que a maior parte dos crimes contra crianças e adolescentes ainda é cometida por pessoas próximas, como familiares, sobretudo no ambiente doméstico. Nosso País tem feito, nas últimas três décadas, grandes esforços para gerar relações sociais mais justas. A Lei tem se voltado para as relações sociais entre crianças e adultos, pais e filhos, alunos e professores, patrões e empregados, homens e mulheres, médicos e pacientes, consumidores e fornecedores etc. Contudo, muitas pessoas criadas em meio ao abuso, à violência e ao desrespeito como formas “naturais” de se darem umas com as outras, concluem que, se estão vivas e aptas a viver em sociedade, os flagelos a que foram submetidas seriam inofensivos e, até mesmo, necessários à formação moral. É difícil, mas não impossível, educar para o respeito – pela dignidade, não pelo temor – quem já foi criado sob vara.

Retornando ao contexto das instituições de educação infantil e fundamental, não deixamos de reconhecer a dificuldade de eventual diagnóstico médico de transtornos mentais de profissionais com tendência à violência. Em todo o mundo, ocorrem tragédias de repercussões traumáticas e a vigilância máxima, com especial colaboração das famílias, pode parecer ser a única solução para tentar reduzir esses fatos lamentáveis.



Com o aumento na rotatividade da mão de obra, por outro lado, estão cada vez mais frágeis os vínculos entre os empregados e os estabelecimentos e menor o conhecimento mútuo. Os problemas pessoais podem aparecer nas redes sociais, mas são ocultados nas relações trabalhistas.

Nesse sentido propomos algumas normas mínimas, no âmbito da Consolidação das Leis do Trabalho, com o intuito de fornecer, aos contratantes, segurança no momento da contratação e, aos pais, mais tranquilidade no momento de deixar as suas crianças aos cuidados de outras pessoas, muitas vezes estranhas.

Paralelamente ao grave problema dos maus-tratos em abrigos, reconhecemos que as crianças e adolescentes submetidos a recolhimento nessas instituições por longo período sofrem desvantagem com relação às crianças que gozam do convívio familiar e comunitário. O Cadastro Nacional de Crianças Acolhidas, mantido pelo Conselho Nacional de Justiça, registra quase 50 mil crianças e adolescentes abrigados em todo o Brasil. Encontram-se nessa situação por não terem família – seja natural, extensa, adotiva ou substituta – ou, como ocorre na maioria dos casos, por não haver condições mínimas de permanecer no ambiente familiar, por motivos que vão da violência doméstica à incapacidade da família de cuidar dos filhos.

O Estatuto da Criança e do Adolescente garante o direito ao convívio familiar e comunitário, mas o número de famílias dispostas a acolher, ou, quando possível, adotar essas crianças é insuficiente, especialmente porque nem sempre o perfil das crianças habilitadas à adoção corresponde àquele procurado pelos adotantes. E o ambiente que encontram nos abrigos nem sempre é o mais propício ao seu pleno desenvolvimento, como pudemos constatar a partir de denúncias examinadas por esta Comissão Parlamentar de Inquérito dos Maus-Tratos. A maior parte dos abrigados têm



família, mas vive em efetivo abandono, o que prejudica severamente seu desenvolvimento.

Garantir os direitos das crianças e dos adolescentes é dever do Estado, da família e da sociedade. Infelizmente, no caso dos abrigados, temos falhado nessa missão constitucional. O mínimo que podemos fazer, então, é tentar promover condições mais favoráveis para ingresso na vida adulta, com formação adequada, pois se já falta a família, não pode faltar também a educação.

Criar uma discriminação positiva em favor dos abrigados é uma medida compensatória justa, pois a equidade não consiste em cristalizar as desigualdades sob um disfarce de isonomia, mas sim em tratar diferentemente os desiguais para promover uma igualdade mais concreta. As crianças e os adolescentes que não tiveram o apoio da família para estudar, para erigir sua autoconfiança, para sonhar juntos um futuro próspero e para encaminhá-los numa profissão estão em grave desvantagem diante dos que têm a felicidade de ter um lar e uma família que cultivem seu desenvolvimento. Se todos falhamos com esses jovens, é papel do Estado garantir que tenham, ao menos, uma chance mais favorável de estudar e de realizar seu potencial.

Finalmente, constatamos a necessidade de aprimorar a cobertura dos abrigos para que passem a oferecer uma transição mais suave do adolescente abrigado para a vida independente quando atingir a maioridade. O ECA afirma sobejamente que o abrigo em instituições é medida provisória e de caráter excepcional (art. 101, § 1º, entre outros). O ECA dispõe, ademais, que crianças e adolescentes não devem (ou não deveriam) permanecer mais que 18 meses nesses locais (art. 19, §2º). E, além disso, também afirma que as instituições devem primar pela preparação da criança e do adolescente para o desligamento do abrigo (art. 92, inciso VIII).



Já a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, em seu art. 3º, permite entender que a prestação de serviços de abrigamento é tarefa de responsabilidade da Assistência Social e é definida como proteção social especial (arts. 6º, 6-A, 6-B e 6-C).

Entretanto, é preciso admitir que a realidade enfrentada por uma quantidade expressiva de adolescentes neste País é distinta daquela prevista em Lei. E, por isso, faz-se necessário estabelecer políticas capazes de prever a transição do adolescente que, tendo atingido os 18 anos, precisa deixar o abrigo no qual, muitas vezes, passou a maior parte de sua vida.

Propomos, então, um sistema de transição, do abrigamento para a vida adulta independente, em instituições especialmente voltadas para esse fim. Tais instituições são residências compartilhadas, denominadas repúblicas, integradas por jovens de 18 a 21 anos, os quais devem receber o devido encaminhamento para programas educacionais, de profissionalização, inserção no mercado de trabalho, habitação e inclusão produtiva. Nossa proposta inclui, ainda, planejamento sobre o processo de desligamento do adolescente da instituição de acolhimento original, visando que o mesmo esteja preparado para lidar com os novos desafios da vida.

8. Necessidade de aprimoramento dos mecanismos de investigação e repressão aos maus tratos contra crianças e adolescentes

Ao longo das audiências realizadas pela CPIMT, colhemos sugestões de juízes, promotores e delegados que lidam diretamente com episódios de violência contra crianças e adolescentes e identificamos a necessidade de aprimorar os mecanismos de prevenção, de investigação e de repressão a esses crimes.



Algumas dessas medidas são: a extensão de instrumentos previstos na Lei Maria da Penha para proteger crianças e adolescentes atingidos por violência doméstica e familiar; a proibição da admissão e da permanência de criança ou de adolescente em bailes *funk*, eventos com livre fornecimento de bebidas alcoólicas ou eventos semelhantes; passar a considerar como bebidas alcoólicas, para fins de propaganda, aquelas com teor alcoólico superior a 0,5 grau Gay Lussac; impor sanções às pessoas que presenciem atos de violência contra criança ou adolescente e deixem de comunicar o fato imediatamente ao conselho tutelar ou à autoridade policial.

Constatamos, ainda, a pertinência de impedir que pessoas filiadas a partidos políticos exerçam ou concorram à função de membro do Conselho tutelar, tornando inelegíveis, para qualquer cargo, durante o exercício da função e por 2 anos após o seu encerramento, os membros do Conselho Tutelar. Com isso, pretendemos evitar que a disputa político-partidária contamine o funcionamento desses importantes órgãos de participação comunitária no cuidado com crianças e adolescentes.

Sabe-se que muitas agressões e maus-tratos a crianças e adolescentes deixam de ser denunciadas pelos agentes públicos que deles tomam conhecimento em razão do temor de se tornarem eles próprios, vítimas de violência. Esse temor não é desmotivado, uma vez que os casos em que os agentes públicos sofrem retaliação dos agressores são, lamentavelmente, muito frequentes.

O Estado precisa oferecer aos seus agentes os meios e condições necessários para que eles desempenhem suas atividades no enfrentamento aos maus-tratos contra crianças e adolescentes. Nesse contexto, é fundamental que o agente público tenha garantia da preservação de sua integridade física contra potenciais ameaças decorrentes do exercício de suas funções.



Propomos estender a garantia de proteção policial aos servidores públicos de todos os entes federativos que efetuem denúncias de maus-tratos contra crianças e adolescentes, bem como assegurar a possibilidade de transferência do servidor para exercício em outra localidade, sem prejuízo financeiro ou funcional, nos casos em que as ameaças de retaliação sejam materializadas. Essas medidas devem proporcionar a segurança indispensável para que os agentes públicos responsáveis pelo bem-estar de crianças e adolescentes executem seu trabalho de forma apropriada.

Ainda conforme apurado pela CPIMT, não obstante o tratamento mais rigoroso conferido aos crimes envolvendo atos de pedofilia, esses delitos não diminuíram no Brasil nos últimos tempos. Na verdade, com a chegada da internet, o comércio, a distribuição e o armazenamento de fotos, vídeos e outros registros contendo cena de sexo explícito ou pornográfica, envolvendo criança ou adolescente, são condutas cada vez mais frequentes e que precisam ser urgentemente combatidas.

Somente no ano de 2017, foram várias operações policiais para a prisão de pedófilos. Vale destacar que, em outubro do ano passado, ou seja, durante os trabalhos desta Comissão, mais de cem pessoas foram presas em uma operação conduzida pelo Ministério da Justiça. A operação, que contou com a ajuda da Embaixada americana, envolveu mais de 1.100 policiais e ocorreu em 24 Estados e no Distrito Federal. Os presos estão sendo acusados de armazenar e compartilhar material pornográfico ou com cenas de sexo envolvendo crianças e adolescentes. Em 2018, por sua vez, o Ministério Extraordinário da Segurança Pública deflagrou a megaoperação “Luz na Infância 2” contra a pornografia infantil, que contou com o apoio de mais de 2.500 policiais, em 24 Estados e no Distrito Federal, em que foram expedidos



579 mandados de busca e apreensão e resultou na prisão de pelo menos 251 pessoas.

Ao que tudo indica, há uma verdadeira máfia da pedofilia atuando no país, com estrutura e organização requintadas e com a participação, inclusive, de funcionários públicos. Segundo noticiado pelo *site* G1, em reportagem divulgada no dia 20 de outubro de 2017, durante a referida operação policial foi apreendida uma cartilha que ensinava o “passo a passo” de como manter a criança sob controle para o cometimento do abuso.

Diante do que as operações policiais vêm revelando, é preciso desmobilizar a máfia da pedofilia, como muito bem pontuado por algumas das autoridades ouvidas por esta CPI.

Assim, seriam duas as frentes de ação. A primeira seria o perdimento dos bens e valores utilizados e auferidos com os crimes. A ideia é que bens de origem lícita, mas que sejam utilizados para finalidades criminosas, também sejam perdidos em favor do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente da unidade federativa (Estado ou do Distrito Federal) em que ocorreu o crime. A segunda, a apreensão e a alienação antecipada de bens utilizados pelos pedófilos (o que minimizaria os gastos com o depósito e a manutenção desses bens), bem como a autorização para a utilização dos bens apreendidos em ações de prevenção e combate à pedofilia pelas forças policiais.

Sem dispor de instrumentos e infraestrutura adequados, a expectativa é que os crimes praticados por pedófilos, sejam aqueles que agem isoladamente ou os que integram quadrilhas ou organizações criminosas, diminuam. E para aqueles que enxergam a prática de tais crimes como uma fonte de renda, a apreensão de bens móveis ou imóveis, lícitos ou ilícitos, também servirá para desmotivá-los e, quiçá, demovê-los da senda criminosa.



No que diz respeito à exploração sexual e à prostituição de crianças e adolescentes, esta Comissão ainda entende ser necessário um pequeno ajuste na redação do art. 244-A do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Esse dispositivo legal, criado pela Lei nº 9.975, de 2000, era o que, a princípio, tipificava criminalmente a submissão de criança ou adolescente à prostituição ou à exploração sexual. Posteriormente, com a criação do novo art. 218-B pela Lei nº 12.015, de 2009, o CP passou a regular o assunto, acrescentando as condutas de “induzir” ou “atrair” menor de 18 anos à prostituição ou à exploração sexual.

Com essa modificação, passou-se a entender que o CP teria revogado implicitamente o art. 244-A do ECA. Ocorre que, em maio de 2017, a Lei nº 13.440, de 2017, alterou a pena do art. 244-A, a qual passou a ser de reclusão de quatro a dez anos e multa, além da perda de bens e valores utilizados na prática criminosa em favor dos Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente da unidade da Federação estadual ou distrital. Com isso, a conduta de “submeter” criança ou adolescente à prostituição ou à exploração sexual passou a ter pena distinta das de “induzir” ou “atrair” menores com a referida finalidade.

Dessa forma, estamos apresentando projeto ao final, ampliando o tipo penal previsto no art. 244-A do ECA, para incluir as demais condutas e regramentos contidos no art. 218-B do CP, trazendo, com isso, o regramento da matéria para a lei especial no que se refere às crianças e aos adolescentes.

Outro ponto que deve ser revisto para a prevenção de crimes relacionados à pedofilia é a previsão de um tratamento penal mais rigoroso. Não obstante o trabalho incessante da polícia, do Ministério Público e da Justiça, os pedófilos continuam agindo fortemente e parecem não estar intimidados com a possibilidade de serem responsabilizados criminalmente por suas ações. Assim, estamos propondo ao final que a corrupção de menores



(art. 218, Código Penal), a satisfação de lascívia mediante presença de criança ou adolescente (art. 218-A, Código Penal), bem como qualquer ato de pedofilia (arts. 240 a 241-D do ECA), passem a ser considerados crimes hediondos.

Registre-se ainda que, no decorrer dos trabalhos desta Comissão, tivemos a oportunidade de ir ao Estado do Espírito Santo, quando assistimos, emocionados, ao depoimento da mãe da menina Thayná, menor que foi estuprada e morta em Viana-ES. A mãe de Thayná procurou esta CPI porque queria ter a oportunidade de falar “cara a cara” como o estuprador e assassino de sua filha.

Ao ser colocada frente ao criminoso, a mãe da vítima questionou ao criminoso porque, além de estuprar Thayná, teve que ceifar sua vida. Essa pergunta ecoou nas cabeças de todos presentes ao auditório do Ministério Público do Estado do Espírito Santo, naquela oportunidade. Porque matar a criança? O estupro, a dor e o desespero causados já não teriam sido suficientes?

A vida daquela jovem criança se encerrou precocemente ali, naquele malfadado momento, e a de sua mãe, antes nutrida pela perspectiva de um futuro feliz para sua filha, tornou-se um pesadelo, repleto de tristeza, mágoa e desconsolo. No caso de Thayná, o assassino foi condenado por estupro de vulnerável em concurso material com homicídio qualificado, mas a pergunta que ficou foi: diante de tanto sofrimento, essa pena foi suficiente? Entendemos que não!

O indivíduo que mata uma criança ou um adolescente é desprovido de qualquer compaixão, é um covarde que se vale da fragilidade e maior vulnerabilidade da vítima. O homicídio, por si só, já é um crime brutal,



mas quando estamos falando de acabar com a vida de uma criança ou adolescente, com a devastação que isso causa para sua família, passa a ser abominável. Entendemos, portanto, que se trata de um crime que deve ter punição diferenciada, refletindo a reprovação da sociedade a essa conduta.

Da mesma forma, deve ser agravada a punição para o crime de estupro de vulnerável que resulta na morte da vítima. Esse crime, quando comparado ao crime de estupro, previsto no art. 213 do Código Penal, já tem a pena básica (art. 217, *caput*) e a pena que resulta em lesão corporal de natureza grave (art. 217, § 3º) mais severas, mas quando a conduta resulta na morte da vítima (art. 217, § 4º), tem a mesma pena do estupro (art. 213, § 2º). Ademais, o estupro de vulnerável que resulta em morte é marcado pela violência que, pela brutalidade do ato sexual forçado, muitas vezes com crianças em tenra idade, acaba por produzir lesões graves, como a perfuração do intestino, levando a vítima à óbito.

Diante dessas situações, estamos apresentando projeto de lei para criar causa de aumento de pena para o crime de homicídio praticado contra criança ou adolescente, bem como para aumentar a pena do crime de estupro de vulnerável que resulta na morte da vítima.

Durante a visita ao Estado do Espírito Santo, esta CPIMT ainda tomou conhecimento de uma situação diferenciada de violência, em que uma menina com síndrome de Down era frequentemente estuprada pelo companheiro de sua tia, que detinha a sua guarda na oportunidade. Ou seja, além da pouca idade, a vítima ainda era mais vulnerável pelo fato de ter deficiência mental.

Entendemos, portanto, que nos casos de estupro de vulnerável, quando presentes essas duas circunstâncias de maior vulnerabilidade da



vítima, em atendimento ao princípio da individualização da pena, que também deve ser observado pelo legislador, no exercício de sua atividade legiferante, faz necessário uma punição mais severa. Nesse sentido, estamos apresentando proposição para que em tais situações seja aplicada uma causa de aumento de pena, no patamar de um terço.



SF/18179.46189-00

IV – CONCLUSÃO

Iniciamos esta CPI com o intuito de desvendar as formas mais relevantes de maus-tratos a que atualmente são submetidas as crianças e os adolescentes no Brasil. O que descobrimos, no curso de nosso trabalho, são formas antes desconhecidas, ou pouco conhecidas, de violência contra crianças e adolescentes, inclusive mediante deturpação de mecanismos como a Lei de Alienação Parental.

O crescimento do *cyberbullying*, da automutilação e o suicídio, principalmente entre adolescentes, são desafios para a nossa sociedade, cabendo ao governo e às famílias rever posturas e educar as crianças para que possam adquirir os valores e os conhecimentos necessários para lidar com as oportunidades e com as ameaças que as novas tecnologias proporcionam. Além da educação, a conscientização sobre a importância da saúde mental, inclusive de crianças e adolescentes, é fundamental. De pouco adiantam o corpo sadio e confortos materiais se a psique do jovem é corroída por agressões covardes e maliciosas, ou esvaziada pela depressão.

A pedofilia, já antes conhecida, tem ganhado novos contornos. A tecnologia da informação dá aos abusadores meios para coordenar e ocultar suas ações criminosas e o sistema de justiça não pode ficar sem meios de travar essa batalha. Esperamos que os instrumentos ora propostos contribuam para coibir esses crimes e proteger nossa juventude.

Compreendemos, enfim, que a prioridade absoluta que a Constituição estabelece em favor dos direitos de crianças e adolescentes não pode se tornar uma declaração vazia. Esta Casa deve dedicar a devida atenção às crianças não apenas por serem os adultos do futuro, mas porque sua infância e adolescência são constantemente ameaçadas no presente. Temos a



obrigação de dar a devida atenção e a devida proteção para que usufruam da sua juventude em paz, cercados de amor, e oferecer condições para que amadureçam sãos de corpo e mente, desenvolvendo livremente seu potencial. Se falharmos nessa missão, quaisquer outros esforços aos quais nos dediquemos terão pouco ou nenhum mérito. Por essa razão, propomos a criação de comissão permanente para tratar especificamente dos temas pertinentes às crianças e aos adolescentes. Esperamos que, dessa forma, possamos fazer frente aos desafios sempre novos com os quais nos deparamos nessa área.

Além disso, as denúncias e relatos colhidos durante os trabalhos da Comissão merecem ser devidamente apurados pelo Ministério Público, razão pela qual determinamos o encaminhamento dos documentos recebidos a esse órgão, preservando-se o sigilo do processo e a intimidade das crianças e dos adolescentes envolvidos. Particularmente, as denúncias feitas pelo Sr. Alessandro da Silva Santos, durante a reunião realizada em 9 de novembro de 2017, deverão ser objeto de criteriosa investigação.

Concluimos, ainda, pela apresentação das proposições que seguem.



V – ELABORAÇÃO LEGISLATIVA

Minuta

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2018

Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, para exigir alvará especial de funcionamento de estabelecimentos de diversões e espetáculos públicos que comercializem bebidas alcoólicas.



O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 74 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, passa a vigorar acrescido do seguinte § 2º, renumerando-se para § 1º o atual parágrafo único:

“**Art. 74.**

.....

§ 2º O poder público exigirá alvará especial de funcionamento de estabelecimentos de diversões e espetáculos públicos que comercializem bebidas alcoólicas. ”(NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor após decorridos noventa dias de sua publicação oficial.

Minuta

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2018

Dispõe sobre a notificação de violência autoprovocada por crianças ou adolescentes.



O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a notificação de violência autoprovocada por crianças ou adolescentes.

Art. 2º Os arts. 13, 56, 70-B, 94-A, 136 e 245 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, passam a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 13.** Os casos de suspeita ou confirmação de castigo físico, de tratamento cruel ou degradante e de maus-tratos contra criança ou adolescente, bem como os casos de violência autoprovocada por criança ou adolescente, serão obrigatoriamente comunicados ao Conselho Tutelar da respectiva localidade, sem prejuízo de outras providências legais.

..... (NR)”

“**Art. 56.**

.....

IV – violência autoprovocada envolvendo seus alunos. (NR)”

“**Art. 70-B.** As entidades, públicas e privadas, que atuem nas áreas a que se refere o art. 71, dentre outras, devem contar, em seus quadros, com pessoas capacitadas a reconhecer e comunicar ao Conselho Tutelar suspeitas ou casos de maus-tratos praticados contra crianças e adolescentes, bem como os casos de violência autoprovocada por criança ou adolescente.

..... (NR)”

“**Art. 94-A.** As entidades, públicas ou privadas, que abriguem ou recepcionem crianças e adolescentes, ainda que em caráter temporário, devem ter, em seus quadros, profissionais capacitados a reconhecer e reportar ao Conselho Tutelar suspeitas ou ocorrências de

maus-tratos, bem como os casos de violência autoprovocada por criança ou adolescente.” (NR)

“**Art. 136.**

XII – promover e incentivar, na comunidade e nos grupos profissionais, ações de divulgação e treinamento para o reconhecimento de sintomas de maus-tratos em crianças e adolescentes, bem como os casos de violência autoprovocada por criança ou adolescente.

..... (NR)”

“**Art. 245.** Deixar o médico, professor ou responsável por estabelecimento de atenção à saúde e de ensino fundamental, pré-escola ou creche, de comunicar à autoridade competente os casos de que tenha conhecimento, envolvendo suspeita ou confirmação de maus-tratos contra criança ou adolescente, bem como de violência autoprovocada por criança ou adolescente:

..... (NR)”

Art. 3º Esta Lei entra em vigor após decorridos cento e oitenta dias de sua publicação oficial.



Minuta

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2018

Altera o art. 245 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, para aumentar o valor da multa a ser aplicada ao médico, professor ou responsável por estabelecimento de atenção à saúde e de ensino fundamental, pré-escola ou creche, que deixar de comunicar à autoridade competente os casos de que tenha conhecimento, envolvendo suspeita ou confirmação de maus-tratos contra criança ou adolescente.



O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 245 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 245**

Pena - multa de seis a trinta mil reais, aplicando-se o dobro em caso de reincidência.”(NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Minuta

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2018

Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para criar causa de aumento de pena mais severa para maus-tratos cometidos contra criança menor de seis anos de idade.



O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O § 3º do art. 136 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 136.**

.....

§ 3º Aumenta-se a pena:

I – de um terço, se o crime é praticado contra pessoa com ao menos 6 (seis) de idade e menor de 14 (catorze) anos;

II – da metade, se o crime é praticado contra pessoa menor de 6 (seis) anos.” (NR)

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Minuta

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2018

Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, para condicionar a obtenção de licença de funcionamento de instituições de educação infantil e ensino fundamental à instalação de câmeras de monitoramento em suas dependências.



O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 54 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo:

“**Art. 54.**

.....
§ 4º A licença para funcionamento de instituições de educação infantil e ensino fundamental, públicas ou privadas, condiciona-se à comprovação, perante o Poder Público, da instalação de câmeras de monitoramento de segurança, com recurso de gravação de imagens, em todas as suas dependências.” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor após decorridos cento e oitenta dias de sua publicação oficial.

Minuta

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2018

Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que *estabelece as diretrizes e bases da educação nacional*, para incluir a competências socioemocionais como tema transversal nos currículos dos ensinos fundamental e médio.



O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 26 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passa a vigorar com o acréscimo do seguinte § 11:

“**Art. 26.**

.....
§ 11. Os currículos do ensino fundamental e médio deverão incluir competências socioemocionais como tema transversal. (NR)”

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Minuta

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2018

Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que *estabelece as diretrizes e bases da educação nacional*, para exigir a presença de profissionais da área de psicologia no quadro funcional dos estabelecimentos de educação básica.



O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 24-A:

“**Art. 24-A** Os estabelecimentos de educação básica contarão, em seu quadro funcional, na forma do regulamento, com profissionais da área da psicologia, que se responsabilizarão pelo desenvolvimento de projetos e programas de promoção da saúde mental, em articulação com os outros profissionais da escola, e pela assistência psicológica aos estudantes. (NR)”

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Minuta
PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2018

Acrescenta os arts. 159-A e 169-A à Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, para dispor sobre normas de segurança e medicina do trabalho específicas para os empregados que trabalhem em estabelecimentos de educação infantil e de ensino fundamental.



O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, passa a vigorar acrescida dos seguintes artigos:

“**Art. 159-A.** As empresas e estabelecimentos que prestem serviços de educação infantil ou ensino fundamental exigirão, no momento da contratação dos empregados, comprovação de seus antecedentes criminais.”

.....

“**Art. 169-A.** Os empregados em estabelecimentos de educação infantil ou de ensino fundamental serão submetidos, no momento da contratação e anualmente, à avaliação de sua saúde física e mental para fins de habilitação ao exercício profissional e continuidade na função.

§ 1º Os empregados em estabelecimentos de educação infantil ou de ensino fundamental deverão informar os empregadores sobre o uso de medicamentos psicoativos, bem como sobre a existência, em seu histórico médico, de diagnóstico de transtorno mental.

§ 2º A lista dos medicamentos de que trata o § 1º será estabelecida em regulamento.

§ 3º O fornecimento das informações previstas no § 1º não poderá servir de pretexto para a redução ou restrição de direitos do empregado, sob pena de rescisão do contrato por culpa do empregador.

§ 4º Configura-se ato faltoso a omissão ou ocultação, pelo empregado, das informações previstas no § 1º deste artigo, passível de punição com advertência, suspensão ou demissão por justa causa, a depender da gravidade da omissão.”

Art. 2º Esta Lei entra em vigor noventa dias após a data de sua publicação oficial.



SF/18179.46189-00

Minuta

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2018

Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, para incluir cinemas, teatros, apresentações cinematográficas ou teatrais, exposições ou mostras de arte no rol de locais ou atividades nos quais a entrada e permanência de criança ou adolescente desacompanhado dos pais ou responsável é condicionada à competência da autoridade judiciária para disciplinar, mediante portaria, ou autorizar, mediante alvará.



O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 149 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 149.**

I –

e) estúdios cinematográficos, de rádio, de televisão ou afins;

f) salas de cinema ou de teatro, bem como apresentações cinematográficas ou teatrais ao ar livre, que não ocorram em vias ou logradouros públicos;

g) exposições ou mostras de arte, ou congêneres.

.....” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação oficial.

Minuta

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2018

Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, para prever medidas adicionais de proteção à criança e ao adolescente vítimas de violência doméstica e familiar.



O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 101 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 101.**

.....
§ 13. Aplicam-se à criança e ao adolescente vítimas de violência doméstica ou familiar as mesmas garantias oferecidas à mulher nos arts. 10-A, 11, 18, 22 e 24, além do *caput* e do § 3º do art. 12, todos da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, observado o disposto no art. 100 desta Lei.” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação oficial.

Minuta

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2018

Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, para proibir a admissão e a permanência de criança ou de adolescente em bailes *funk*, eventos com livre fornecimento de bebidas alcoólicas ou eventos semelhantes.



O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 258 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo:

“**Art. 258.**

.....
Parágrafo único. Incorre na pena prevista neste artigo quem admite a entrada ou a permanência de criança ou de adolescente em bailes funk, eventos com livre fornecimento de bebida alcoólica ou eventos semelhantes.” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação oficial.

Minuta

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2018

Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, para tornar mais rígido o processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar.



O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei torna mais rígido o processo de escolha dos membros do Conselho Tutelar.

Art. 2º O art. 133 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 133.**

IV – apresentação de certidão negativa do juízo criminal das localidades onde residiu nos últimos 5 (cinco) anos. (NR)”

Art. 3º Esta Lei entra em vigor após decorridos cento e oitenta dias de sua publicação oficial.

Minuta

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2018

Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, para impedir que pessoas filiadas a partidos políticos exerçam ou concorram à função de membro do Conselho tutelar.



O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O Capítulo V do Título V da Parte Especial da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, passa a vigorar acrescido do seguinte artigo:

“**Art. 140-A** São impedidas de concorrer à função de membro do Conselho Tutelar, e de neles servir, as pessoas filiadas a partidos políticos.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação oficial.

Minuta

**PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2018 -
COMPLEMENTAR**

Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, para tornar inelegíveis para qualquer cargo, durante o exercício da função e por 2 anos após o seu encerramento, os membros do Conselho Tutelar.



O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 1º da Lei Complementar nº 64, de 15 de maio de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 1º**
I –
r) os membros do Conselho Tutelar, durante o exercício da função e por dois anos após o seu encerramento.
.....” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação oficial.

Minuta

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2018

Altera a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), para regulamentar a visita de criança ou adolescente a estabelecimento penal.



O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 41 a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, Lei de Execução Penal, passa a vigorar acrescido dos seguintes parágrafos, renumerando-se o atual parágrafo único como § 1º:

“**Art. 41.**

§ 2º Se condenado por crime hediondo ou por crime contra criança ou adolescente, o preso só poderá receber visita de criança ou adolescente uma vez ao ano.

§ 3º Em nenhuma hipótese se admitirá a realização de visita íntima acompanhada de criança. O descumprimento desta determinação ensejará a suspensão do direito a visita íntima por um ano, nos termos do § 1º deste artigo. (NR)”

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Minuta

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2018

Altera a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 – Lei de Execução Penal, para proibir a visita íntima acompanhada de criança.



O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 41 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 – Lei de Execução Penal, passa a vigorar acrescido do seguinte § 2º, renumerando-se o atual parágrafo único como § 1º:

“**Art. 41.**

.....
§ 2º. Em nenhuma hipótese se admitirá a realização de visita íntima acompanhada de criança. O descumprimento desta determinação ensejará a suspensão do direito a visita íntima por um ano, nos termos do § 1º deste artigo. (NR)”

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Minuta

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2018

Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, para proibir visitas íntimas a adolescentes privados de liberdade.



O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 124 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 124.**

.....
VII – receber visitas, ao menos semanalmente, exceto visitas íntimas.

.....” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação oficial.

Minuta

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2018

Dispõe sobre a garantia de proteção a agentes públicos que comuniquem casos de suspeita de violência, agressão e maus-tratos contra crianças e adolescentes.



O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Ao servidor público dos Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios que denunciar casos de suspeita de violência, agressão e maus-tratos contra crianças e adolescentes é assegurada proteção pelos serviços de segurança pública.

Art. 2º O servidor a que se refere o art. 1º poderá ser transferido, de forma voluntária, para exercício de seu cargo e função pública em outra localidade, no interesse da Administração Pública, sem prejuízo de ordem financeira ou funcional, sempre que se verificarem indícios de ameaça à sua integridade física em decorrência da denúncia efetuada.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Minuta

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2018

Altera a Lei nº 13.431, de 4 de abril de 2017, para estabelecer sanções penais para quem deixar de comunicar violência praticada contra criança ou adolescente.



O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei nº 13.431, de 4 de abril de 2017, passa a vigorar acrescida de art. 13-A com a seguinte redação:

“**Art. 13-A.** No caso de descumprimento do previsto no art. 13, o particular e o funcionário público responderão, respectivamente, pelos crimes previstos nos arts. 135 e 319 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal.”

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Minuta

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2018

Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, para prever o confisco e a destinação de bens utilizados nos crimes de tráfico de criança ou adolescente ou contra a liberdade e dignidade sexual de criança ou adolescente que especifica.



O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 244-A da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 244-A**

Pena – reclusão de quatro a dez anos e multa.

§ 1º Incorre nas mesmas penas:

I – quem facilita as práticas referidas no *caput* deste artigo ou quem impede ou dificulta que a criança ou o adolescente as abandone;

II – o proprietário, o gerente ou o responsável pelo estabelecimento em que se verifique a submissão de criança ou adolescente às práticas referidas no *caput* deste artigo.

§ 2º Na hipótese do inciso II do § 1º deste artigo, constitui efeito obrigatório da condenação a cassação da licença de localização e de funcionamento do estabelecimento.” (NR)

Art 2º A Seção II do Capítulo I do Título VII da Parte Especial da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, passa a vigorar com acréscimo do seguinte artigo:

Art. 244-C. Todo e qualquer bem particular, móvel ou imóvel, com ou sem valor econômico, utilizado para a prática dos crimes previstos nos arts. 239, 240, 241, 241-A, 241-B, 241-C, 241-D, 244-A e 244-B desta Lei será confiscado e revertido em indenização à vítima ou ao Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente do estado ou do Distrito Federal em que foi cometido o crime, ressalvado o direito de terceiro de boa-fé.

Art. 244-D. O juiz, de ofício, a requerimento do Ministério Público ou mediante representação da autoridade policial, ouvido o Ministério Público, havendo indícios suficientes de crime, poderá decretar, no curso do inquérito ou da ação penal, medidas assecuratórias relacionadas a bens, móveis ou imóveis, direitos ou valores pertencentes ao investigado ou acusado, ou existentes em nome de interpostas pessoas, que sejam instrumento, produto ou proveito dos crimes previstos nos arts. 239, 240, 241, 241-A, 241-B, 241-C, 241-D, 244-A e 244-B desta Lei, procedendo-se na forma dos arts. 125 a 144-A do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal).

§ 1º O juiz determinará a liberação total ou parcial dos bens, direitos e valores quando comprovada a licitude de sua origem e a sua não utilização para a prática dos crimes previstos nos arts. 239, 240, 241, 241-A, 241-B, 241-C, 241-D, 244-A e 244-B desta Lei, mantendo-se, todavia, a constrição dos bens, direitos e valores necessários e suficientes à reparação dos danos e ao pagamento de prestações pecuniárias, multas e custas decorrentes da infração penal.

§ 2º Nenhum pedido de liberação será conhecido sem o comparecimento pessoal do acusado ou do investigado, ou de interposta pessoa a que se refere o *caput* deste artigo, podendo o juiz determinar a prática dos atos necessários à conservação de bens, direitos ou valores, sem prejuízo do disposto no § 1º deste artigo.

Art. 244-E. Os veículos, embarcações, aeronaves e quaisquer outros meios de transporte, os maquinários, utensílios, instrumentos e objetos de qualquer natureza, utilizados para a prática dos crimes previstos nos arts. 239, 240, 241, 241-A, 241-B, 241-C, 241-D, 244-A e 244-B desta Lei, após a sua regular apreensão, ficarão sob custódia da autoridade de polícia judiciária, excetuadas as armas, que serão recolhidas na forma de legislação específica.

§ 1º Comprovado o interesse público na utilização de qualquer dos bens mencionados neste artigo, a autoridade de polícia judiciária poderá deles fazer uso em ações de prevenção e operações de repressão aos crimes previstos nos arts. 239, 240, 241, 241-A, 241-B, 241-C, 241-D, 244-A e 244-B desta Lei, sob sua responsabilidade, mediante autorização judicial, ouvido o Ministério Público.

§ 2º Feita a apreensão a que se refere o *caput* deste artigo, e tendo recaído sobre dinheiro ou cheques emitidos como ordem de pagamento, a autoridade de polícia judiciária que presidir o inquérito deverá, de imediato, requerer ao juízo competente a intimação do Ministério Público.

§ 3º Intimado, o Ministério Público deverá requerer ao juízo, em caráter cautelar, a conversão do numerário apreendido em moeda nacional, se for o caso, a compensação dos cheques emitidos após a instrução do inquérito, com cópias autênticas dos respectivos títulos, e



o depósito das correspondentes quantias em conta judicial, juntando-se aos autos o recibo.

§ 4º Quanto aos bens de que trata o § 1º deste artigo, recaindo a autorização sobre veículos, embarcações ou aeronaves, o juiz ordenará à autoridade de trânsito ou ao equivalente órgão de registro e controle a expedição de certificado provisório de registro e licenciamento, em favor da autoridade policial ou órgão aos quais tenha deferido o uso, ficando estes livres do pagamento de multas, encargos e tributos anteriores, até o trânsito em julgado da decisão que decretar o seu perdimento em favor do Estado ou do Distrito Federal.

Art. 244-F. Ao proferir a sentença de mérito, o juiz decidirá sobre o perdimento do produto, bem ou valor apreendido, sequestrado ou declarado indisponível em favor do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente do Estado ou do Distrito Federal.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação oficial.



Minuta

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2018

Altera a Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, para incluir a pedofilia no rol dos crimes hediondos.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O parágrafo único do art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 1º.**

.....

Parágrafo único. Consideram-se também hediondos o crime de genocídio, previsto nos arts. 1º, 2º e 3º da Lei nº 2.889, de 1º de outubro de 1956, e o crime de pedofilia, previsto nos arts. 240 a 241-D, da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, tentados ou consumados.”
(NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.



Minuta

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2018

Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para prever o ingresso compulsório de pais ou responsáveis, autores de violência contra criança ou adolescente, em programas de prevenção da violência contra criança ou adolescente.



O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 130 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, passa vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 130.** Verificada a hipótese de maus-tratos, opressão ou abuso sexual infligidos pelos pais ou responsável, a autoridade judiciária poderá determinar, como medida cautelar, o afastamento do agressor da moradia comum, bem como o seu ingresso em programas de prevenção de violência contra crianças ou adolescentes.

.....
(NR)”

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Minuta

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2018

Revoga a Lei da Alienação Parental.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Fica revogada a Lei nº 12.318, de 26 de agosto de 2010.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.



Minuta

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2018

Altera a Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1995, para que bebidas com teor alcoólico superior a 0,5 graus Gay Lussac passem a ser consideradas bebidas alcoólicas.



O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 1º da Lei nº 9.294, de 15 de julho de 1995, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 1º**

Parágrafo único. Consideram-se bebidas alcoólicas, para efeitos desta Lei, as bebidas potáveis com teor alcoólico superior a 0,5 grau Gay Lussac.” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação oficial.

Minuta

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2018

Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente) para vedar o acesso de crianças e adolescentes a exposições artísticas inadequadas.



O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 75 da Lei nº 8.069, 13 de julho de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação, renumerando-se o atual parágrafo único como § 1º:

“Art. 75.

§ 1º

§ 2º É vedado o ingresso de crianças e adolescentes em eventos que tenham a nudez como foco, bem como apresentem obras retratando, ainda que simulado, sexo explícito, sexo com animais, apologia à prática de pedofilia, vilipêndio e ataque a crenças e credos. (NR)”

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Minuta

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2018

Acrescenta dispositivo na Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, para prever competência dos promotores das varas de família e de infância e juventude para requisitar dados telefônicos e informações de cadastro em redes sociais, bem como requerer ao juízo o acesso às comunicações por esses meios efetivadas, quando houver iminente risco de morte ou de atentado à integridade física de incapaz.



O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 26 da Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, passa a vigor acrescido do seguinte § 6º:

“**Art. 26.**

.....
§ 6º O membro do Ministério Público com atribuição para as causas de família ou que officie junto a juizado da infância e da juventude, deparando-se com iminente risco de morte ou de atentado à integridade física de incapaz, poderá requisitar dados telefônicos e informações de cadastro em redes sociais, bem como requerer ao juízo o acesso às comunicações por esses meios efetivadas. ” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

Minuta

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2018

Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que *estabelece as diretrizes e bases da educação nacional*, para incluir a competências socioemocionais como tema transversal nos currículos dos ensinos fundamental e médio.



O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 26 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passa a vigorar com o acréscimo do seguinte § 11:

“**Art. 26.**

.....
§ 11. Os currículos do ensino fundamental e médio deverão incluir competências socioemocionais como tema transversal.” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Minuta

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2018

Altera a Lei nº 13.431, de 4 de abril de 2017, para prever sanções às pessoas que presenciem atos de violência contra criança ou adolescente e deixem de comunicar o fato imediatamente ao conselho tutelar ou à autoridade policial.



O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 13 da Lei nº 13.431, de 15 de julho de 1995, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 13.** Qualquer pessoa que tenha conhecimento ou presencição ou omissão, praticada em local público ou privado, que constitua violência contra criança ou adolescente tem o dever de comunicar o fato imediatamente ao serviço de recebimento e monitoramento de denúncias, ao conselho tutelar ou à autoridade policial, os quais, por sua vez, cientificarão imediatamente o Ministério Público, sob pena de responder pelo crime de omissão de socorro previsto no art. 135 do Código Penal e, sendo servidor público, pelo crime de prevaricação previsto no art. 319 do Código Penal e por ato de improbidade administrativa previsto no art. 11, inciso II, da lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

.....” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação oficial.

Minuta

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2018

Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, para criar causa de aumento de pena, para o crime de homicídio praticado contra criança ou adolescente e aumentar a pena do crime de estupro de vulnerável seguido de morte.



O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O § 6º do art. 121 do Decreto-Lei nº 2.848 de 7 de dezembro de 1940, passa a vigor com a seguinte redação:

“**Art. 121.**.....

.....

§ 6º A pena é aumentada de 1/3 (um terço) até a metade se o crime for praticado contra criança ou adolescente ou por milícia privada, sob o pretexto de prestação de serviço de segurança, ou por grupo de extermínio.

.....” (NR)

Art. 2º O § 4º do art. 217-A do Decreto-Lei nº 2.848 de 7 de dezembro de 1940, passa a vigor com a seguinte redação:

“**Art. 217-A.**.....

.....

§ 4º Se da conduta resulta morte:

Pena - reclusão, de 20 (vinte) a 30 (trinta) anos.” (NR)

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Minuta

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2018

Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, para criar causa de aumento de pena para o crime de estupro de vulnerável cometido contra vítima com enfermidade ou deficiência mental.



O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 217-A do Decreto-Lei nº 2.848 de 7 de dezembro de 1940, passa a vigor acrescido do seguinte § 1º-A:

“**Art. 217-A**.....

.....
§ 1º-A. A pena prevista no *caput* deste artigo é aumentada de um terço, se o crime for cometido contra vítima com enfermidade ou deficiência mental.

.....” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Minuta

PROJETO DE RESOLUÇÃO DO SENADO Nº , DE 2018

Cria a Comissão da Criança e do Adolescente.

O SENADO FEDERAL resolve:

Art. 1º Fica criada, no âmbito do Senado Federal, a Comissão da Criança e do Adolescente.

Art. 2º Os arts. 72, 77 e 102-E do Regimento Interno do Senado Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 72.**

.....

XIV – Comissão da Criança e do Adolescente.

“**Art. 77.**

.....

XIV – Comissão da Criança e do Adolescente, 7.”

“**Art. 102-E.**

.....

VI – proteção e inclusão das pessoas com deficiência e dos idosos;

.....”

Art. 3º A Seção II do Capítulo VI do Título VI do Regimento interno do Senado Federal passa a vigorar acrescido do seguinte 102-G:

“**Art. 102-G.** À Comissão a Criança e do Adolescente compete opinar sobre assuntos pertinentes à infância e a adolescência, bem como discutir estratégias para prevenir e enfrentar qualquer forma de violência contra crianças e adolescentes e promover a proteção integral à infância e à adolescência.”



Art. 4º Esta resolução entra em vigor na data de sua publicação.



Minuta

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2018

Altera a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, que dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio, para prever a reserva de vagas para estudantes que vivam em abrigos.



O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Os arts. 3º e 5º da Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, passam a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 3º** Em cada instituição federal de ensino superior, as vagas de que trata o art. 1º desta Lei serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados pretos, pardos e indígenas, por pessoas com deficiência, nos termos da legislação, e por estudantes que vivam há pelo menos dois anos em abrigos, com ou sem o poder familiar destituído, em proporção ao total de vagas no mínimo igual à proporção respectiva de pretos, pardos, indígenas, pessoas com deficiência e adolescentes que vivam em abrigos na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

.....
.....” (NR)

“**Art. 5º** Em cada instituição federal de ensino técnico de nível médio, as vagas de que trata o art. 4º desta Lei serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados pretos, pardos e indígenas, por pessoas com deficiência, nos termos da legislação, e por estudantes que vivam há pelo menos dois anos em abrigos, com ou sem o poder familiar destituído, em proporção ao total de vagas no mínimo igual à proporção respectiva de pretos, pardos, indígenas, pessoas com deficiência e adolescentes que vivam em abrigos na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo do IBGE.

.....
.....” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.



Minuta

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2018

Institui a política de atendimento ao jovem desligado de instituições de acolhimento destinadas a crianças e adolescentes.



O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre políticas públicas destinadas ao atendimento de jovens desligados ou em processo de desligamento de instituições de acolhimento destinadas a crianças e adolescentes.

Art. 2º O Poder Público é responsável pela criação de serviço de apoio para garantir moradia acessível destinada a jovens egressos de instituições que estejam em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social, que tenham vínculos familiares rompidos ou extremamente fragilizados, que estejam em processo de desligamento de instituições de acolhimento, que não tenham possibilidade de retorno à família de origem ou de colocação em família substituta e que não possuam meios para prover o próprio sustento.

Art. 3º O serviço de apoio organizará moradias, denominadas repúblicas, com a estrutura de uma residência privada.

§ 1º A república receberá supervisão técnica e será localizada em áreas residenciais, seguindo o padrão socioeconômico da comunidade onde estiverem inseridas.

§2º A república oferecerá atendimento durante o processo de construção de autonomia pessoal do jovem e possibilitará o desenvolvimento de autogestão, autossustentação e independência.

§3º A permanência na república terá prazo limitado, podendo ser reavaliado e prorrogado em função da necessidade específica de cada jovem, atestada por profissional participante do serviço de apoio.

Art. 4º Poderão integrar as repúblicas jovens com idade entre 18 e 21 anos, especialmente os que estejam em processo de desligamento de serviços de acolhimento.

§ 1º As repúblicas serão organizadas em unidades femininas e masculinas.

§2º Na escolha dos integrantes das repúblicas, devem ser considerados aspectos como perfil, necessidades específicas e grau de afinidades entre os mesmos.

§ 3º Sempre que possível, os jovens devem ter participação ativa na escolha dos colegas de república e na recepção de novos integrantes.

§ 4º As repúblicas devem respeitar as normas de acessibilidade, de maneira a possibilitar o atendimento integrado ao jovem com deficiência.

§ 5º Os integrantes das repúblicas devem contar com supervisão técnica para a gestão coletiva da moradia, incluindo-se regras de convívio, atividades domésticas cotidianas e gerenciamento de despesas.

Art. 5º O apoio técnico das repúblicas é encarregado de disponibilizar condições para que os jovens sejam orientados e encaminhados para outros serviços, programas ou benefícios da rede socioassistencial e das demais políticas públicas, em especial programas de profissionalização, inserção no mercado de trabalho, habitação e inclusão produtiva.

Art. 6º Cabe ao apoio técnico organizar espaços de diálogo e construção de soluções coletivas para as questões que são próprias dos jovens, especialmente relacionadas ao planejamento de projetos de vida, ao incentivo ao estabelecimento de vínculos comunitários e à participação social.

Art. 7º Caso solicite, o jovem integrante da república terá acesso a todas as informações que lhe digam respeito e estejam disponíveis nas instituições que lhes prestaram atendimento durante a infância e adolescência.

Parágrafo único. O acesso a essas informações deverá respeitar o processo individual de apropriação da história de vida do jovem, devendo ser conduzido por profissionais orientados e preparados.



Art. 8º O processo de transição do serviço de acolhimento de adolescentes para o serviço de acolhimento em república se desenvolverá de modo gradativo, com a participação ativa do jovem.

§ 1º Ações serão desenvolvidas visando o fortalecimento de habilidades, aptidões, capacidades e competências dos adolescentes, que promovam gradativamente sua autonomia, de forma a que, preferencialmente, já estejam exercendo atividade remunerada quando da sua transferência para uma república.

§2º O adolescente em fase de desligamento de unidade de acolhimento e subsequente transferência para república deve ter acesso a:

I – programas, projetos e serviços nos quais possam desenvolver atividades culturais, artísticas e esportivas que propiciem a vivência de experiências positivas e favorecedoras de sua autoestima;

II – programas de aceleração da aprendizagem, para os casos de grande distorção entre idade e nível escolar; e

III – cursos profissionalizantes e programas de inserção gradativa no mercado de trabalho, especialmente com estágios e programas de adolescente aprendiz, respeitados seus interesses e habilidades.

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.



VI - ANEXOS

Cartilhas produzidas pela CPIMT:

Vamos Conversar Sobre Prevenção do Suicídio?

Vamos Conversar Sobre Prevenção da Automutilação?

Vamos Conversar Sobre Bullying e Cyberbullying?



SF/18179.46189-00



Relatório de Registro de Presença
CPIMT, 06/12/2018 às 11h - 29ª, Reunião
 CPI dos Maus-tratos - 2017

MDB	
TITULARES	SUPLENTE
SIMONE TEBET	1. HÉLIO JOSÉ PRESENTE
MARTA SUPLICY	
Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PDT, PT)	
TITULARES	SUPLENTE
PAULO ROCHA	1. HUMBERTO COSTA
Bloco Social Democrata (PSDB, DEM)	
TITULARES	SUPLENTE
CÁSSIO CUNHA LIMA	1. FLEXA RIBEIRO PRESENTE
Bloco Parlamentar Democracia Progressista (PP, PSD)	
TITULARES	SUPLENTE
JOSÉ MEDEIROS PRESENTE	1. ANA AMÉLIA
Bloco Parlamentar Democracia e Cidadania (PPS, PSB, PCdoB, PV, REDE, PODE)	
TITULARES	SUPLENTE
LÍDICE DA MATA	1. VANESSA GRAZZIOTIN
Bloco Moderador (PTB, PRB, PR, PTC)	
TITULARES	SUPLENTE
MAGNO MALTA PRESENTE	

Não Membros Presentes

ACIR GURGACZ

DECISÃO DA COMISSÃO**(RQS 277/2017)**

NA PRESENTE DATA OCORREU A 29ª REUNIÃO DA CPI DOS MAUS TRATOS, OCASIÃO EM QUE HOUE A APROVAÇÃO DO RELATÓRIO APRESENTADO PELO SENADOR JOSÉ MEDEIROS, QUE PASSA A CONSTITUIR O PARECER Nº 1/2018-CPIMT.

06 de Dezembro de 2018

Senador MAGNO MALTA

Presidente da CPI dos Maus-tratos - 2017

4



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

PARECER Nº , DE 2020

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE, sobre o Projeto de Lei nº 256, de 2019, da Deputada Maria do Rosário, que *reconhece as escolas de samba como manifestação da cultura nacional*.



Relator: Senador **PAULO PAIM**

I – RELATÓRIO

Vem à análise da Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE), o Projeto de Lei (PL) nº 256, de 2019, da Deputada Maria do Rosário, que *reconhece as escolas de samba como manifestação da cultura nacional*.

A proposição compõe-se de três artigos. O primeiro reconhece as escolas de samba, seus desfiles, música, práticas e tradições, como manifestação da cultura nacional. O segundo define que compete ao Poder Público *garantir a livre atividade das escolas de samba e a realização de seus desfiles carnavalescos*. O terceiro, por fim, determina a entrada em vigor da futura lei na data de sua publicação.

Na justificção, a autora ressalta a importância do carnaval e das escolas de samba para a cultura brasileira e para a identidade nacional.

No Senado Federal, a proposição foi encaminhada, em caráter exclusivo e não terminativo, à CE, onde não foram apresentadas emendas. Se aprovada, deverá ser apreciada pelo Plenário.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

II – ANÁLISE

O projeto em análise é meritório. Não há dúvidas de que as escolas de samba e os elementos culturais e artísticos que por meio delas se manifestam são manifestações de indiscutível importância para a cultura brasileira.

Como bem destaca a autora, o carnaval é um dos principais elementos que vêm à tona quando se indaga acerca dos símbolos constituintes de nossa cultura, os símbolos de “brasilidade”. As escolas de samba, nesse contexto, e os seus elementos – música, samba, dança, coreografias, desfiles, fantasias e tradição – são componente imprescindível e indissociável do que hoje se conhece como carnaval brasileiro.

As escolas de samba surgiram na primeira metade do século passado, na forma de agremiações ou associações culturais. Tratam-se de manifestações genuinamente nacionais, fruto da releitura das festas carnavalescas de origem europeia ocorrida em solo nacional, que deu origem, com a fusão de elementos tropicais, africanos e ameríndios, entre outras manifestações, ao carnaval brasileiro.

Os desfiles dessas agremiações culturais unificaram as mais diversas linguagens estéticas e costumes – os cortejos e as procissões, a tradição carnavalesca dos ranchos, blocos e cordões, os batuques e os sambas – sendo palco para valorização das culturas indígena e afro-brasileira, bem como para o protagonismo das classes urbanas menos favorecidas.

Com a evolução e o crescimento dos movimentos populares ligados às escolas de samba, a sua importância transbordou para além das fronteiras culturais. Detêm, hoje, importante papel também na economia. Como ressalta a autora do projeto,

são milhares de empregos gerados nas oficinas dos barracões, nos ateliers de costura, no segmento de música e sonorização, entre tantos outros, refletindo também no comércio, na hotelaria e no conjunto do setor de serviços.



SF720593.569 13-99

**SENADO FEDERAL**

Gabinete do Senador PAULO PAIM

Ademais, complementa, o impacto econômico gerado pelo Carnaval no Rio de Janeiro em 2018 foi de R\$ 3 bilhões, enquanto o de São Paulo movimentou R\$ 400 milhões.

Importa destacar que a Constituição Federal estabelece que *o Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais* (art. 215) e que *o Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional* (art. 215, § 1º).

A proposta em análise, portanto, é meritória e está em plena consonância com os referidos preceitos constitucionais, ao reconhecer como manifestação da cultura nacional uma criação genuinamente brasileira: as escolas de samba.

Quanto à regimentalidade, temos que à CE compete apreciar as matérias que versem sobre cultura, nos termos do art. 102, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal.

É incontestável, ademais, que compete à União reconhecer uma manifestação cultural em âmbito nacional, não havendo qualquer restrição para que isso seja feito por projeto de lei de iniciativa parlamentar. O fato de que essa lei tenha nítida significação cultural, econômica e ambiental afasta a hipótese de que se trate de lei meramente declaratória e, portanto, de juridicidade questionável.

De tal modo, avaliamos o projeto como meritório, além de mostrar-se adequado no que tange à constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

III – VOTO

Tendo em vista o exposto, o voto é pela **APROVAÇÃO** do Projeto de Lei nº 256, de 2019.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator





SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI Nº 256, DE 2019

Reconhece as escolas de samba como manifestação da cultura nacional.

AUTORIA: Câmara dos Deputados

DOCUMENTOS:

- [Texto do projeto de lei da Câmara](#)
- [Projeto original](#)

http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1707053&filename=PL-256-2019



[Página da matéria](#)

Reconhece as escolas de samba como manifestação da cultura nacional.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º São reconhecidas as escolas de samba - seus desfiles, sua música, suas práticas, suas tradições - como manifestação da cultura nacional.

Art. 2º Compete ao Poder Público garantir a livre atividade das escolas de samba e a realização de seus desfiles carnavalescos.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

CÂMARA DOS DEPUTADOS, de novembro de 2019.

RODRIGO MAIA
Presidente

5

PARECER N° , DE 2019

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE, sobre o Projeto de Lei nº 3.984, de 2019, do Senador Irajá, que altera a Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, para possibilitar a dedução integral dos pagamentos de despesas com instrução do contribuinte e de seus dependentes da base de cálculo do Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas.



Relator: Senador **VENEZIANO VITAL DO RÊGO**

I – RELATÓRIO

Vem à análise da Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE) o Projeto de Lei do Senado (PL) nº 3.984, de 2019, de autoria do Senador Irajá. A iniciativa pretende alterar a Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, para possibilitar a dedução integral dos pagamentos de despesas com instrução do contribuinte e de seus dependentes da base de cálculo do Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas.

Para justificar a iniciativa, o autor destaca a relevância do dispêndio com educação, não apenas para o estudante, mas principalmente para o País. Assim, defende que o afastamento do limite de dedução do imposto de renda promoverá e incentivará a educação, direito de todos e dever do Estado e da família.

A proposição foi distribuída a esta Comissão e, para decisão terminativa, à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), não tendo recebido nenhuma emenda no prazo regimental.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 102, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CE opinar sobre proposições que tratem

de normas gerais sobre educação. Assim, a análise do PL nº 3.984, de 2019, enquadra-se nas competências atribuídas a este colegiado.

Passando à análise do mérito, a proposição em análise busca dar tratamento igual aos gastos com instrução àquele conferido às despesas médicas para fins de dedução do imposto de renda. A principal diferença entre os gastos mencionados está no fato de a dedução das despesas com educação estar limitada a um teto, nos termos da redação atual do art. 8º, inciso II, alínea b, da Lei nº 9.250, de 1995.

Nos termos do art. 205, da Constituição Federal, *a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho*. O art. 2º da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional (LDB), traz conteúdo semelhante.

Ademais, a Constituição e a LDB estabelecem como princípios, com base nos quais o ensino deve ser ministrado, *a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola e a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais*. Ocorre que a rede pública de ensino não seria capaz de oferecer educação de qualidade sequer a todas as pessoas entre 4 e 17 anos de idade, que têm direito público subjetivo à educação básica obrigatória e gratuita, quanto mais se considerarmos as pessoas que não tiveram acesso à educação básica na idade própria, as crianças de até 3 anos e aqueles que buscam acesso aos níveis mais elevados do ensino e à profissionalização.

Por esse motivo, a legislação do imposto sobre a renda prevê a dedução da base de cálculo do imposto das despesas com educação, limitada, entretanto, a um limite que hoje é de R\$ 3.561,50 por pessoa por ano. Sabemos que esse valor não corresponde, na maior parte das vezes, ao que efetivamente se gasta com educação, especialmente em escolas de grandes metrópoles ou em cursos de ensino superior, como medicina, que chega a ter mensalidade de quase nove mil reais.

Assim, entendemos que o contribuinte não deve pagar impostos se, ao invés de usufruir de serviços públicos, dentre os quais, educação gratuita e de qualidade, precisa pagar a rede privada por tais serviços. Por esse motivo, entendemos ser justa e razoável a dedução integral das despesas com educação da base de cálculo do imposto sobre a renda.



Em conclusão, sob o ponto de vista do mérito educacional, acreditamos que o PL nº 3.984, de 2019, deve ser aprovado. Os aspectos relativos à adequação financeira e orçamentária serão oportunamente analisados quando da apreciação da matéria na Comissão de Assuntos Econômicos.

III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela **APROVAÇÃO** do Projeto de Lei nº 3.984, de 2019.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/19534.23296-43



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI Nº 3984, DE 2019

Altera a Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, para possibilitar a dedução integral dos pagamentos de despesas com instrução do contribuinte e de seus dependentes da base de cálculo do Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas.

AUTORIA: Senador Irajá (PSD/TO)



[Página da matéria](#)

PROJETO DE LEI Nº , DE 2019

Altera a Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, para possibilitar a dedução integral dos pagamentos de despesas com instrução do contribuinte e de seus dependentes da base de cálculo do Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas.



O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 8º da Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 8º**

II –

b) aos pagamentos de despesas com instrução do contribuinte e de seus dependentes, efetuados a estabelecimentos de ensino, relativamente à educação infantil, compreendendo as creches e as pré-escolas; ao ensino fundamental; ao ensino médio; à educação superior, compreendendo os cursos de graduação e de pós-graduação (mestrado, doutorado e especialização); e à educação profissional, compreendendo o ensino técnico e o tecnológico;

§ 3º As despesas médicas e de educação dos alimentandos, quando realizadas pelo alimentante em virtude de cumprimento de decisão judicial, de acordo homologado judicialmente ou de escritura pública a que se refere o art. 733 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 – Código de Processo Civil, poderão ser deduzidas pelo alimentante na determinação da base de cálculo do imposto de renda na declaração.

.....” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A legislação tributária em vigor prevê diversas deduções da base de cálculo do Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas (IRPF), entre as quais destacamos a dedutibilidade das despesas com educação, importantes para o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho, em consonância com o que preceitua nossa Carta Magna.

Vivemos num mundo globalizado e extremamente competitivo que exige investimentos crescentes na formação educacional de crianças, jovens e adultos. Tais investimentos ampliam as competências desses cidadãos, em benefício incontestável à construção de um futuro mais próspero para o país.

Essa linha marca o caminho da ampliação progressiva do investimento público em educação.

No entanto, a legislação do Imposto sobre a Renda estabelece limite para a dedutibilidade das despesas com instrução, fixado em R\$ 3.561,50 desde o ano-calendário de 2015, por força da Medida Provisória nº 670, de 10 de março de 2015, posteriormente convertida na Lei nº 13.149, de 21 de julho de 2015.

Reputamos desnecessário o limite de gastos dedutíveis com educação dada a relevância do dispêndio, não apenas para o estudante, mas principalmente para o País. Por isso, apresentamos, em 2013, o Projeto de Lei nº 6.782 na Câmara dos Deputados. O objetivo é afastar o referido limite para promover e incentivar a educação, direito de todos e dever do Estado e da família.

A mesma linha trilha o projeto que ora apresentamos. Renovamos a importância de debater a ideia agora no Senado Federal. É preciso reconhecer que as despesas com educação não podem ter limite legal de dedução do Imposto sobre a Renda, sob pena de prejudicar aqueles que investem na própria educação e na de seus dependentes.

Em razão da importância da presente iniciativa, contamos com o apoio dos ilustres pares.



SF/19140.68020-45

Sala das Sessões,

Senador IRAJÁ



LEGISLAÇÃO CITADA

- Lei nº 9.250, de 26 de Dezembro de 1995 - Legislação Tributária Federal - 9250/95
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1995:9250>
 - artigo 8º
- Lei nº 13.105, de 16 de Março de 2015 - Código de Processo Civil (2015) - 13105/15
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:2015:13105>
 - artigo 733
- Lei nº 13.149, de 21 de Julho de 2015 - LEI-13149-2015-07-21 - 13149/15
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:2015:13149>
- Medida Provisória nº 670, de 10 de Março de 2015 - MPV-670-2015-03-10 - 670/15
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:medida.provisoria:2015:670>

6

PARECER N° , DE 2020

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE, sobre o Projeto de Lei nº 6553, de 2019 (Projeto de Lei nº 5.680, de 2016, na origem), da Deputada Carmen Zanotto, que *institui o Dia Nacional da Mulher Empresária*.



Relatora: Senadora **MAILZA GOMES**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE), o Projeto de Lei (PL) nº 6553, de 2019 (Projeto de Lei nº 5.680, de 2016, na origem), da Deputada Carmen Zanotto, que *institui o Dia Nacional da Mulher Empresária*.

A proposição contém três artigos. O primeiro institui a referida efeméride, estabelecendo para sua celebração o dia 17 de agosto. O segundo define mulher empresária como aquela que exerce profissionalmente atividade econômica organizada para a produção ou a circulação de bens ou de serviços. O terceiro estabelece que a lei entre em vigor na data de sua publicação.

Na justificção, a autora afirma que a construção de um tecido cultural e institucional envolvendo aprendizagem e definições de políticas públicas pode ser o caminho para a eliminação gradativa das barreiras que limitam tanto a mulher em sua trajetória empreendedora, como a própria atividade empreendedora.

A proposição, que não recebeu emendas, foi distribuída para análise exclusiva da CE, de onde deverá seguir para Plenário.

II – ANÁLISE

Nos termos do inciso II do art. 102 do Regimento Interno do Senado Federal, compete à CE opinar em proposições que versem sobre a instituição de datas comemorativas.

Ademais, por ser a única comissão a se pronunciar sobre a matéria, cabe à CE, ainda, manifestar-se acerca dos requisitos de constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da proposição.

A proposição trata de matéria cuja competência legislativa é concorrente da União (CF, art. 24, IX), cabendo ao Congresso Nacional sobre ela dispor, com a posterior sanção do Presidente da República (CF, art. 48, *caput*). A iniciativa parlamentar é legítima, uma vez que não se trata de assunto cuja iniciativa esteja reservada a outro Poder (CF, art. 61, *caput*).

Igualmente, atende ao disposto na Lei nº 12.345, de 9 de dezembro de 2010, que fixa critérios para a instituição de datas comemorativas.

De acordo com essa lei, a instituição de datas comemorativas destinadas a vigorar no território nacional obedecerá ao critério da alta significação para os diferentes segmentos profissionais, políticos, religiosos, culturais e étnicos que compõem a sociedade brasileira (art. 1º). A definição do critério de alta significação, de acordo com o art. 2º, será dada, em cada caso, por meio de consultas e audiências públicas realizadas, e devidamente documentadas, com organizações e associações legalmente reconhecidas e vinculadas aos setores interessados.

Em atendimento a essa determinação, a autora anexou ao projeto original a ata da 10ª Reunião Ordinária da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços da Câmara dos Deputados, ocorrida em 21 de junho de 2016, na qual se realizou audiência pública com o objetivo de debater sobre a instituição do Dia Nacional da Mulher Empresária.

Os segmentos ouvidos reconheceram a alta significação da homenagem. A data acordada para a comemoração – 17 de agosto – é a mesma adotada por Santa Catarina, Estado de origem da proponente, Deputada Carmen Zanotto, para se celebrar o Dia Estadual da Mulher Empresária.



Com relação ao mérito, consideramos que a proposição também merece acolhida. Segundo dados do Instituto Brasileiro da Qualidade e Produtividade, em parceria com o Sebrae, 51% dos empreendedores em estágio inicial são formados por mulheres.

Ademais, as mulheres empreendedoras possuem nível de escolaridade 16% superior ao dos homens. Todavia, ganham 22% a menos que os empresários.

Homens e mulheres também empreendem por motivos diferentes. Enquanto eles apostam na possibilidade de obter maior renda e crescimento profissional, as mulheres buscam maior flexibilidade de horários – o que está relacionado à maternidade e cuidados com a família. Além disso, quanto menor a renda da mulher, maior é a dedicação que ela deve ter com a família, o que faz com que possa dedicar menos tempo à sua atividade empreendedora. Isso resulta em ganhos menores, descrevendo uma cruel equação.

A proposição em análise nos oferece a oportunidade de refletirmos sobre a redefinição do papel da mulher na sociedade brasileira. É, também, um instrumento para que se reconheça o valor da contribuição feminina para a renovação da atividade empresarial e se reflita sobre a necessidade de políticas públicas que promovam a equidade entre os gêneros e favoreçam a eliminação gradativa das barreiras que ainda limitam as empresárias brasileiras.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 6553, de 2019.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora





SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI Nº 6553, DE 2019

(nº 5.680/2016, na Câmara dos Deputados)

Institui o Dia Nacional da Mulher Empresária.

AUTORIA: Câmara dos Deputados

DOCUMENTOS:

- [Texto do projeto de lei da Câmara](#)

- [Projeto original](#)

http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1471865&filename=PL-5680-2016



[Página da matéria](#)

Institui o Dia Nacional da Mulher
Empresária.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Fica instituído o dia 17 de agosto como o
Dia Nacional da Mulher Empresária.

Art. 2º Considera-se mulher empresária, para os
efeitos desta Lei, aquela que exerce profissionalmente
atividade econômica organizada para a produção ou a
circulação de bens ou de serviços.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua
publicação.

CÂMARA DOS DEPUTADOS, de novembro de 2019.

RODRIGO MAIA
Presidente

7



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

PARECER Nº , DE 2020

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE, sobre o Projeto de Lei nº 6.576, de 2019 – Substitutivo da Câmara dos Deputados (Projeto de Lei do Senado nº 377, de 2011), que institui o *Dia Nacional da Síndrome de Down e a Semana Nacional de Ações Públicas e Sociais no Campo da Síndrome de Down*.



Relator: Senador **FLÁVIO ARNS**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE) o Projeto de Lei (PL) nº 6.576, de 2019, que “institui o Dia Nacional da Síndrome de Down e a Semana Nacional de Ações Públicas e Sociais no Campo da Síndrome de Down”. A proposição constitui Substitutivo da Câmara dos Deputados ao PL nº 8.189, de 2014, originado do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 377, de 2011, do Senador Lindbergh Farias, que “institui o Dia Nacional da Síndrome de Down”.

Compõe-se o PL nº 6.576, de 2019, de seis artigos, dos quais o art. 1º institui o Dia Nacional e a Semana Nacional já referidos.

O art. 2º determina que os poderes públicos federal, estadual, distrital e municipal instituem um conjunto de ações, em parceria com a sociedade, destinadas à promoção das pessoas com Síndrome de Down, envolvendo ainda seus familiares, os educadores e os agentes de saúde. Tais ações ocorrerão no âmbito da Semana de Conscientização sobre a Síndrome



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

de Down, de periodicidade anual (inciso I), assim como do Programa de Orientação sobre Síndrome de Down para profissionais das Áreas de Saúde e de Educação (inciso II).

O parágrafo único ao art. 2º especifica que o programa de que trata o inciso II do *caput* compreenderá, conforme seus cinco incisos, orientação técnica ao pessoal das áreas de saúde e de educação (I); informações gerais à comunidade a respeito das principais questões relacionadas à convivência e ao trato das pessoas com Síndrome de Down (II); interação entre profissionais das áreas de saúde e de educação, pessoas com Síndrome de Down e seus familiares, visando à melhoria da qualidade de vida das pessoas com a Síndrome (III); ações de esclarecimento e coibição de preconceitos relacionados à Síndrome de Down (IV); apoio pós-parto à mãe de criança com Síndrome de Down (V). Este último será realizado, por sua vez, através das seguintes medidas: acolhimento no pós-parto (a); esclarecimentos e orientações sobre a condição da criança e suas especificidades (b); permanência da mãe perto da criança com Síndrome de Down em Unidades de Tratamento Intensivo (UTIs) por um período maior (c); licença-maternidade e licença-paternidade especiais, com remuneração, nos termos e prazo estabelecidos em laudo médico (d); vacinação prioritária nas campanhas públicas, independentemente da faixa etária (e).

O art. 3º determina, por sua vez, que, no âmbito do referido programa, deverá ser implantado um serviço multimídia de comunicação, de forma colaborativa com os diversos setores do poder público e organizações da sociedade, para a prestação de informações ao público a respeito da Síndrome de Down, voltadas para a educação, a saúde, o trabalho e as práticas esportiva e artística das pessoas com a Síndrome.

Dispõe o art. 4º que a execução desse Programa “deve prever a implantação de ações direcionadas ao amplo sistema que integre as pessoas com Síndrome de Down ou educandos, seus familiares, os educadores e o pessoal da área da saúde”.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

O art. 5º determina que as despesas decorrentes da execução da projetada Lei “correrão à conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário”, enquanto o art. 6º estipula sua entrada em vigor na data de sua publicação.

Tal como acima mencionado, a proposição sob exame originase do PLS nº 377, de 2011, que instituíu, no art. 1º, o Dia Nacional da Síndrome de Down, a ser comemorado em 21 de março, juntamente com a previsão, no seu parágrafo único, de que os órgãos públicos responsáveis deveriam promover a realização e a divulgação de eventos que valorizem a pessoa com Síndrome de Down na sociedade. O art. 2º determina para a data de sua publicação o início da vigência da lei.

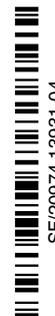
Na justificativa do PLS nº 377, de 2011, o autor expõe que a instituição do Dia Nacional da Síndrome de Down tem por objetivo contribuir para assegurar a inclusão plena das pessoas com esse tipo de deficiência, de origem genética, na sociedade. A data foi definida em consonância com o Dia Internacional da Síndrome de Down.

Na Câmara dos Deputados, a proposição do Senado originou o PL nº 8.189, de 2014, sendo a ele anexada o PL nº 3.514, de 2012, do Deputado William Dib, que “institui a semana nacional de ações públicas e sociais no campo da Síndrome de Down e dá outras providências”.

Na mesma Casa legislativa, foram ambos os projetos submetidos à análise das Comissões de Educação, de Seguridade Social e Família e de Constituição e Justiça e de Cidadania. O substitutivo apresentado pelo relator na Comissão de Educação e aprovado na Câmara dos Deputados conjugou propostas de ambas as proposições sob exame.

No Senado Federal, o PL nº 6.576, de 2019, foi encaminhado para apreciação exclusiva da CE, devendo ser submetido ao Plenário em seguida.

Não foram apresentadas emendas à proposição.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 102, inciso II, do Regimento Interno do Senado Federal, compete à CE opinar sobre projetos relativos a datas comemorativas.

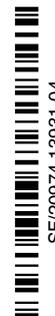
A Síndrome de Down não constitui uma doença, mas uma condição especial que dificulta o desenvolvimento intelectual de seus portadores, resultante de uma anomalia genética (uma terceira cópia, ou trissomia, do cromossomo 21). O tratamento adequado e precoce, que tem como eixo o envolvimento e a participação da família, é essencial para contribuir para superar as dificuldades e ampliar o desenvolvimento do potencial intelectual e de integração à sociedade das pessoas com essa Síndrome.

Outra questão de grande relevância é o preconceito ainda existente contra as pessoas com Síndrome de Down, sendo fundamental combatê-lo com a compreensão de que elas têm amplas capacidades, como as de sentir, amar, aprender, divertir-se e trabalhar, e também direitos, como todos os seres humanos. Elas têm muito mais em comum com o restante da população, vista como normal, do que diferenças. Cada uma dessas pessoas tem, por fim, sua individualidade e personalidade únicas.

Estima-se que no Brasil haja um caso de trissomia 21 em um conjunto de 700 nascimentos, resultando em uma população de cerca de 270 mil pessoas com Síndrome de Down.

É indubitável que os Poderes Públicos e a sociedade brasileira devam conscientizar-se mais amplamente sobre a necessidade de ações para proporcionar o tratamento adequado das pessoas com Síndrome de Down e o apoio a elas e a suas famílias, juntamente com outras ações voltadas para sua plena integração na sociedade.

Cumpre analisar o conjunto de medidas enfileiradas com tal fim no PL nº 6.576, de 2019.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

Embora a proposição ofereça uma série de medidas que contribuiriam, em princípio, para a promoção das pessoas com Síndrome de Down, cabe questionar com a devida atenção sua constitucionalidade, juridicidade e efetividade.

Temos, inicialmente, de acordo com o art. 24, *caput* e inciso XIV da Constituição da República (CR), que “Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...] XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência”. O § 1º do mesmo artigo estabelece que, no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

Trata-se, contudo, no caso específico, não do estabelecimento de regras gerais, mas da determinação de ações aos poderes públicos, abrangendo os níveis federal, estadual, distrital e municipal, conforme o art. 2º. Em particular, a criação do Programa de Orientação sobre Síndrome de Down para profissionais das Áreas de Saúde e de Educação (inciso II do art. 2º), abrangendo as ações especificadas em seus cinco incisos e, particularmente, no inciso V (apoio pós-parto à mãe da criança com Síndrome de Down, por meio das cinco medidas especificadas), acarretaria despesas para os Entes da Federação.

Devemos considerar, portanto, as normas estabelecidas para a aprovação de leis que geram despesas. A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), dispôs nos arts. 16 e 17, entre as normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, as seguintes:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - a declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

[...]

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

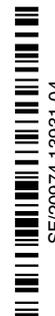
§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o *caput* deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

A Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2020 (LDO), complementa as determinações acima citadas, em especial com seu art. 114, cujo *caput* transcrevemos:

Art. 114. As proposições legislativas e as suas emendas, conforme o art. 59 da Constituição, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois exercícios subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação para efeito de adequação orçamentária e financeira, e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria.

Não haveria dúvida quanto ao fato de que a proposição implica aumento de gastos, inclusive pelo que foi explicitado em seu art. 5º:





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

Art. 5º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão à conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

O fato de que estados, Distrito Federal e municípios também devam incorrer em despesas traz, no presente contexto, elemento que viria caracterizar a inadequação jurídica da proposição, ao ofender o pacto federativo, inscrito no *caput* do art. 1º da CR.

De qualquer modo, seria imprescindível, no que se refere às despesas da União, cumprir as exigências estabelecidas na LRF e na LDO para que a proposição se mostre adequada quanto à juridicidade. Isso não foi feito na Câmara dos Deputados, pelo que consta das informações atinentes à tramitação da matéria. Cumpre aduzir que o parecer aprovado na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania daquela Casa limita-se a fazer pequeno reparo na proposição no que toca à constitucionalidade (suprimindo artigo que previa a regulamentação do projeto pelo Executivo, pelo fato de o poder regulamentar já lhe pertencer constitucionalmente), considerando-o, ademais e simplesmente, jurídico. Vale dizer, sem questionar pontos essenciais para determinar sua adequação às normas jurídicas, em sentido amplo.

Voltando o foco às medidas constantes do inciso V do parágrafo único do art. 2º do PL nº 6.576, de 2019, de apoio pós-parto à mãe de criança com a Síndrome, consideramos que não houve a devida discussão de seu mérito e de demais aspectos relevantes, que deveria ou poderia envolver, no que tange ao Senado Federal, tanto a Comissão de Assuntos Sociais (CAS) como a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), na medida em que traz importantes questões relacionadas ao atendimento à saúde e às pessoas com necessidades especiais.

Julgamos conveniente destacar, em especial, a medida de que trata a alínea *d* do dispositivo mencionado (inciso V do parágrafo único do art. 2º):





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

d) licença-maternidade e licença-paternidade especiais, com remuneração, nos termos e prazos estabelecidos em laudo médico, para os pais da criança com Síndrome de Down.

Temos aqui uma questão atinente ao direito do trabalho que se mostra complexa. A CR assegura, no art. 7º, o direito à “licença à gestante, sem prejuízo do emprego e do salário, com a duração de cento e vinte e dias” (inciso XVIII), assim como o direito à licença-paternidade (XIX), cuja duração é fixada, pelo Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (art. 10, § 1º), em cinco dias. Como é a Previdência Social que arca com o pagamento do chamado salário-maternidade, qualquer aumento do seu período de recebimento deveria constar do cálculo do impacto financeiro-orçamentário. O cálculo dos gastos adicionais tem um fator complicador na medida em que a eventual ampliação do período de licença-maternidade parece depender exclusivamente do critério do médico. Essa indagação também se aplica, *mutatis mutandis*, em relação à licença-paternidade, cujos cinco dias são tratados como falta justificada, sendo seu pagamento de responsabilidade do empregador. Uma mudança de tal profundidade na legislação trabalhista e da Previdência Social exigiria não apenas uma discussão mais ampla, como sua devida inserção nas normas que regem o tema, incluindo, em princípio, o nível constitucional.

Não basta dizer, sobre a proposição em análise, que o projeto de lei original (PLS nº 377, de 2011) mudou substancialmente de escopo ao ser aprovado pela Câmara dos Deputados. Pode-se observar que o Programa de Orientação sobre Síndrome de Down para profissionais das Áreas de Saúde e de Educação, instituído no inciso II do art. 2º, consiste em medidas de duração continuada que de todo extrapolam o âmbito de instituição de uma Semana Nacional de Ações Públicas e Sociais no Campo da Síndrome de Down, que é o que identificamos como de mais próximo na ementa da proposição. As medidas previstas para “apoio pós-parto à mãe de criança com Síndrome de Down”, por sua vez, que alteram inclusive as regras de licença-maternidade e licença-paternidade, vão bem além da noção mesma de “orientação sobre Síndrome de Down para profissionais das áreas de saúde e de educação”. É como se as medidas de mais amplos efeitos





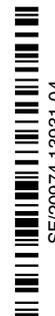
SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

concretos tivessem sendo inseridas de modo oblíquo, ainda que bem intencionado, na proposição. Mas acima de tudo, como já foi apontado, apresentam diversos problemas relativos a sua constitucionalidade e juridicidade que inviabilizam sua aprovação. Ressaltemos, nesse sentido, a imposição de programas e ações que acarretam despesas aos estados e municípios, assim como a ausência dos cálculos que preveriam as despesas a serem incorridas pela União, com a demonstração da origem dos recursos para seu custeio, conforme estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Lei de diretrizes Orçamentárias.

Frise-se ainda, conforme os arts. 285 e 287 do Regimento Interno do Senado Federal, que é possível, tão somente, rejeitar em bloco o substitutivo oriundo da Câmara ou quaisquer de seus dispositivos, sem propor, contudo, qualquer acréscimo ou mudança de redação.

Por último, temos razões para suspeitar que, sendo a proposição aprovada a contrapelo das determinações constitucionais e jurídicas atinentes e não sendo, ademais, objeto de veto, teria reduzida probabilidade de produzir os efeitos pretendidos. Avaliamos que um conjunto de medidas semelhantes, voltadas à promoção e ao atendimento das pessoas com Síndrome de Down, possam e devam ser objeto de uma proposição diferentemente delineada, que equacione melhor a questão da geração de despesas e a da definição das responsabilidades dos entes federativos, entre outros aspectos relevantes. Esse virtual projeto deveria ser precedido ou acompanhado da discussão com especialistas de diferentes campos, assim como com autoridades dos poderes executivos responsáveis pelos setores relacionados à matéria, de modo a tornar-se, quando transformado em lei, em norma efetiva e eficaz.

De tal modo, avaliamos que a posição mais coerente com a análise que empreendemos, e com os aspectos de inconstitucionalidade e injuridicidade apontados, seja a de rejeitar o Substitutivo enviado pela Câmara dos Deputados, restaurando assim os termos do PLS nº 377, de 2011, originalmente aprovado por esta Casa, cuja essência é instituir o Dia Nacional da Síndrome de Down.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

III – VOTO

O voto é pela rejeição do PL nº 6.576, de 2019, sendo, em decorrência, restabelecidos os termos do PLS nº 377, de 2011, originalmente aprovado no Senado Federal.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator





SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI Nº 6576, DE 2019 (SUBSTITUTIVO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS AO PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 377, DE 2011)

Institui o Dia Nacional da Síndrome de Down e a Semana Nacional de Ações Públicas e Sociais no Campo da Síndrome de Down.

AUTORIA: Câmara dos Deputados

DOCUMENTOS:

- [Texto do substitutivo da Câmara dos Deputados a projeto de lei do Senado](#)
- [Texto aprovado pelo Senado](#)

<https://legis.senado.gov.br/sdleg-getter/documento/download/dfb7e125-830f-4964-aaa0-1b8281b21bc0>



[Página da matéria](#)

Substitutivo da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei nº 8.189-C de 2014 do Senado Federal (PLS nº 377/2011 na Casa de origem), que "Institui o Dia Nacional da Síndrome de Down".

Dê-se ao projeto a seguinte redação:

Institui o Dia Nacional da Síndrome de Down e a Semana Nacional de Ações Públicas e Sociais no Campo da Síndrome de Down.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Ficam instituídos o Dia Nacional da Síndrome de Down, a ser celebrado no dia 21 de março de cada ano, e a Semana Nacional de Ações Públicas e Sociais no Campo da Síndrome de Down.

Art. 2º Os poderes públicos federal, estadual, distrital e municipal instituirão um conjunto de ações, em parceria com a sociedade, destinadas à compreensão, ao apoio, à educação, à saúde, à qualidade de vida, ao trabalho e ao combate ao preconceito, em relação às pessoas com Síndrome de Down, a seus familiares, aos educadores e aos agentes de saúde, por meio dos seguintes eventos:

I - Semana de Conscientização sobre a Síndrome de Down, com periodicidade anual;

II - Programa de Orientação sobre Síndrome de Down para Profissionais das Áreas de Saúde e de Educação.

Parágrafo único. O Programa de que trata o inciso II do *caput* deste artigo compreenderá:

I - orientação técnica ao pessoal das áreas de saúde e de educação;

II - informações gerais à comunidade a respeito das principais questões relacionadas à convivência e ao trato das pessoas com Síndrome de Down;

III - interação entre profissionais das áreas de saúde e de educação, pessoas com Síndrome de Down e seus familiares, tendente à melhoria da qualidade de vida das pessoas com a Síndrome e ao aprimoramento dos profissionais e dos familiares quanto à aplicação de conceitos técnicos na convivência com elas;

IV - ações de esclarecimento e coibição de preconceitos relacionados à Síndrome de Down e às pessoas com essa síndrome;

V - apoio pós-parto à mãe de criança com Síndrome de Down, por meio das seguintes medidas:

- a) acolhimento e inclusão no pós-parto;
- b) esclarecimentos e orientações necessários sobre a condição da criança e das suas especificidades;
- c) permanência da mãe perto da criança com Síndrome de Down em Unidades de Tratamento Intensivo (UTIs) por um período maior e em horários diferenciados;
- d) licença-maternidade e licença-paternidade especiais, com remuneração, nos termos e prazo estabelecidos em laudo médico, para os pais da criança com Síndrome de Down;
- e) vacinação prioritária nas campanhas públicas, independentemente da faixa etária.

Art. 3º No âmbito do Programa de que trata o inciso II do *caput* do art. 2º desta Lei, deverá ser implantado um serviço multimídia de comunicação, de forma colaborativa com os diversos setores do poder público e organizações da

sociedade, para a prestação de informações ao público a respeito da Síndrome de Down, tendo em vista a educação, a saúde, o trabalho e a prática de modalidades esportivas e artísticas para pessoas com essa Síndrome.

Art. 4º A execução do Programa de que trata o inciso II do *caput* do art. 2º desta Lei deve prever a implantação de ações direcionadas ao amplo sistema que integre as pessoas com Síndrome de Down ou educandos, seus familiares, os educadores e o pessoal da área da saúde.

Art. 5º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão à conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

CÂMARA DOS DEPUTADOS, de dezembro de 2019.

RODRIGO MAIA
Presidente

8



SENADO FEDERAL
GABINETE DA SENADORA LEILA BARROS

PARECER N° , DE 2020

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE, sobre o Projeto de Resolução do Senado nº 111, de 2019, do Senador Romário, que institui, no âmbito do Senado Federal, a Comenda Rei Pelé, destinada a homenagear esportistas brasileiros de destaque.

Relatora: Senadora **LEILA BARROS**

I – RELATÓRIO

Vem à Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE) o Projeto de Resolução do Senado (PRS) nº 111, de 2019, do Senador Romário, “que institui, no âmbito do Senado Federal, a Comenda Rei Pelé, destinada a homenagear esportistas brasileiros de destaque”.

A proposição é composta de seis artigos, dos quais o primeiro institui, no âmbito do Senado Federal, a Comenda Rei Pelé, com a finalidade já descrita na ementa.

O art. 2º determina que a Mesa concederá a Comenda, acompanhada de diploma de menção honrosa, a um agraciado, durante sessão especialmente convocada para esse fim.

Conforme o art. 3º, a indicação de candidatos, acompanhada da respectiva justificativa, será realizada por qualquer Senador ou Senadora.

Consoante o *caput* do art. 4º, caberá ao Conselho da Comenda Rei Pelé, composto por um representante de cada partido político com assento no Senado Federal, a apreciação das indicações e a escolha dos agraciados. O § 1º do *caput* do art. 4º determina que a composição do Conselho será renovada a cada quatro anos, enquanto o § 2º prevê que o



SF/20958.27645-39



SENADO FEDERAL
GABINETE DA SENADORA LEILA BARROS

2

mesmo Conselho definirá, anualmente, o período previsto para a indicação e a data da premiação.

O art. 5º estabelece que os agraciados terão seus nomes amplamente divulgados pelos meios de comunicação do Senado Federal e em sessão plenária.

Consta do art. 6º, por fim, que a projetada resolução entra em vigor na data de sua publicação.

A justificação exalta a trajetória e o especial significado esportivo, para o Brasil e para o mundo, de Edson Arantes do Nascimento, o Rei Pelé, propondo que, com a comenda que levará o seu nome, novos atletas e esportistas sejam incentivados a dignificar e honrar o nome do País, tal como ele o fez.

O PRS nº 111, de 2011, foi encaminhado à CE e à Comissão Diretora, devendo ser, caso nelas aprovado, objeto de deliberação do Plenário.

Não foram oferecidas emendas à proposição.

II – ANÁLISE

O nome de Pelé permanecerá como uma das mais altas expressões do esporte mundial no século XX, cujo significado para nosso País é difícil de dimensionar. O futebol encontrou no Rei Pelé a mais plena realização de suas possibilidades, ao aliar a força física e o empenho obstinado a uma magistral visão de jogo, assim como a uma inteligência e habilidade que surpreendiam seus adversários com lances geniais, por vezes alcançando o plano do sublime.

Pelé é o rei, sobretudo porque foi um jogador completo, que usava tanto os pés como a cabeça para obter o resultado mais eficaz, que tantas vezes ocorria ser o mais belo.

Se seu sucesso nos gramados se deveu muito aos brilhantes parceiros que teve, a exemplo, entre tantos, de Pepe, Coutinho e Nilton Santos, de Garrincha, Jairzinho e Tostão, a excepcionalidade da atuação de Pelé também era voltada para o conjunto do time e se refletia no desempenho



SF720958.27645-39



de cada um de seus jogadores. Com Pelé, o futebol brasileiro tornou-se incontestavelmente o melhor, levando-nos à conquista quase sucessiva de três Copas do Mundo, sendo ele o único jogador que integrou três seleções que obtiveram tal título.

Nenhum nome melhor que o do Rei Pelé para prestigiar uma premiação voltada para aqueles que se distinguem, por seu especial talento, no esporte brasileiro. A Comenda Rei Pelé se distingue nitidamente daquelas já instituídas pelo Senado que se voltam para o universo dos esportes: a Comenda do Mérito Esportivo, concedida, anualmente, a até cinco atletas brasileiros que se destaquem em competições esportivas olímpicas ou paraolímpicas, e a Comenda do Mérito Futebolístico Associação Chapecoense de Futebol, concedida a até cinco pessoas físicas (atletas, dirigentes e outros profissionais) ou jurídicas que tenham se destacado em competições esportivas ou na promoção do futebol.

São abarcados assim, na proposta em análise, diversos esportes, especialmente os coletivos, desenvolvidos no âmbito profissional, em alguns dos quais o Brasil já vem há muito sobressaindo no plano internacional. A difusão desses esportes junto à população, por meio da premiação de seus atletas mais destacados, é, ademais, um importante estímulo à prática esportiva e a uma vida não sedentária.

Julgamos que apenas um aspecto mereça ser alterado na proposição e é o que diz respeito à premiação de um único atleta a cada concessão do prêmio, conforme estabelecido em seu art. 2º. Vale lembrar que esse seria um caso singular de premiação instituída pelo Senado Federal onde se prevê que haverá, anualmente, apenas um agraciado.

Ressalte-se, ademais, que o panorama esportivo brasileiro mudou muito desde a época em que Pelé atuava, não havendo mais uma prevalência tão marcada do futebol masculino. Temos hoje diversos esportes profissionais, ou de âmbito não olímpico, que despertam grande interesse da população, inclusive nas modalidades femininas. Com apenas um agraciado por ano, é difícil atender a um quadro tão amplo e diverso.

Propomos, assim, conforme a emenda que a seguir apresentamos, que a Comenda Rei Pelé seja concedida, anualmente, a até quatro agraciados, sendo dois de cada sexo.





SENADO FEDERAL
GABINETE DA SENADORA LEILA BARROS

4

A proposição, além de meritória, encontra-se adequada à ordem constitucional e jurídica e às disposições do Regimento Interno do Senado Federal, que, nos termos do seu art. 102, inciso I, estabelece a competência da CE para opinar em proposições que versem sobre esporte.

Ajusta-se, igualmente, ao padrão estabelecido para a instituição de premiações na Casa, que passou a vigorar, em termos práticos, com a edição da Resolução nº 8, de 2015.

III – VOTO

Em consonância ao exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Resolução do Senado nº 111, de 2019, com a emenda que apresentamos a seguir:

EMENDA Nº - CE

(ao PRS nº 111, de 2019)

Dê-se ao art. 2º do Projeto de Resolução do Senado nº 111, de 2019, a seguinte redação:

“**Art. 2º** A Comenda, acompanhada da concessão de diploma de menção honrosa, será concedida anualmente pela Mesa do Senado Federal a até dois agraciados de cada sexo, durante sessão especialmente convocada para esse fim.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora



SF/20958.27645-39



SENADO FEDERAL

PROJETO DE RESOLUÇÃO DO SENADO Nº 111, DE 2019

Institui, no âmbito do Senado Federal, a Comenda Rei Pelé, destinada a homenagear esportistas brasileiros de destaque.

AUTORIA: Senador Romário (PODEMOS/RJ)



[Página da matéria](#)



SENADO FEDERAL

Gabinete do Sen. Romário (PODEMOS-RJ)

PROJETO DE RESOLUÇÃO DO SENADO Nº , DE 2019

Institui, no âmbito do Senado Federal, a Comenda Rei Pelé, destinada a homenagear esportistas brasileiros de destaque.



O SENADO FEDERAL resolve:

Art. 1º Fica instituída, no âmbito do Senado Federal, a Comenda Rei Pelé, destinada a homenagear esportistas de destaque em nosso País.

Art. 2º A Comenda, acompanhada da concessão de diploma de menção honrosa, será concedida anualmente pela Mesa do Senado Federal a um agraciado, durante sessão especialmente convocada para esse fim.

Art. 3º A indicação de candidatos, acompanhada da respectiva justificativa, será realizada por qualquer Senador ou Senadora da República.

Art. 4º Para proceder à apreciação das indicações e à escolha dos agraciados, será constituído o Conselho da Comenda Rei Pelé, composto por um representante de cada um dos partidos políticos com assento no Senado Federal.

§ 1º A composição do Conselho a que se refere o *caput* será renovada a cada quatro anos, entre os meses de fevereiro e março da primeira sessão legislativa ordinária de cada legislatura, permitida a recondução de seus membros.

§ 2º O Conselho definirá a cada ano o período de recebimento das indicações e a data de premiação dos agraciados.

Art. 5º Uma vez escolhidos os agraciados, seus nomes serão amplamente divulgados pelos meios de comunicação do Senado Federal e em sessão plenária.

Art. 6º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Edson Arantes do Nascimento, o indefectível e inigualável Pelé, é tido como o maior atleta brasileiro de todos os tempos. Aclamado atleta do século XX pelo Jornal francês “L’Equipe”, em votação que envolveu jornalistas de todo o mundo, Pelé é o maior símbolo de nosso esporte, e vértice maior da principal modalidade praticada no Brasil, o futebol.

Nelson Rodrigues costumava dizer que “Pelé já era o maior antes de ser, e continuará sendo mesmo depois de ter sido”. Já Armando Nogueira arrematava que “se Pelé não fosse homem, seria bola”.

Como atleta profissional, participou decisivamente de três títulos mundiais do Brasil. Levou o nosso futebol ao patamar de referência e potência mundial. Transformou-se no mito sagrado dos gramados em todo o Planeta. Virou o Rei do Futebol.

Ainda um jovem franzino, foi campeão do mundo com apenas 17 anos, na Suécia. Na final daquela Copa, fez um golaço, decretando o título brasileiro. Na copa de 1962, machucou-se, deixando para Garrincha o protagonismo naquele mundial. Mas em 1970, encontrou o seu apogeu, comandando aquele que é considerado o maior time de futebol de todos os tempos, a seleção brasileira tricampeã.

Maior artilheiro da história do futebol, em cada um de seus 1281 gols marcados há um toque de gênio, uma arrancada insuperável ou um drible arrasador. Ver Pelé jogar era como acompanhar Michelangelo pintar a Capela Sistina, ou Beethoven compor a nona sinfonia.

Pelé é a cara do Brasil no exterior. Representa o futebol como marca cultural indelével de nosso povo, de nossa formação histórica. Pelé fez surgir a pátria de chuteiras, um sentimento que faz um país inteiro se unir em torno do patrimônio público imaterial que é a seleção brasileira de futebol, mesmo tão maltratada recentemente e objeto de tantas falcatruas por parte da Confederação Brasileira de Futebol.

Sua figura imponente chegou até mesmo a parar guerras e conflitos. EM viagem à Nigéria, em 1969, a simples presença de Pelé para um



SF/19258.32639-17

jogo amistoso fez com que um cessar-fogo fosse decretado na região conflituosa de Biafra. Todos, sem exceção, queriam vê-lo em ação. Assim que o Rei partiu, as hostilidades retornaram naquele país.

Esta proposição busca, portanto, reafirmar a história fabulosa de Edison Arantes do Nascimento e incentivar que novos atletas e esportistas dignifiquem e honrem o nome do Brasil como ele o fez. Esperamos que cada nome do esporte nacional agraciado com a Comenda possa renovar os votos de sua arte, de sua genialidade em campo e de como fez o Brasil e o brasileiro serem reconhecidos em todo o Planeta.

Pelas razões apresentadas, pedimos apoio aos Nobres Senadores para a aprovação deste projeto, que cria a Comenda Rei Pelé.

Sala das Sessões,

Senador Romário



SF/19258.32639-17

9



SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Rodrigo Cunha

PARECER N° , DE 2019

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 871, de 2019, do Senador Marcos do Val, que *altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, para dispor sobre a prevenção da evasão escolar.*

Relator: Senador **RODRIGO CUNHA**

I – RELATÓRIO

Em exame na Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE) o Projeto de Lei (PL) nº 871, de 2019, de autoria do Senador Marcos do Val, que visa a alterar a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA), com a finalidade de obrigar o poder público a atuar na prevenção da evasão escolar.

Para tanto, em seu art. 1º, a proposição modifica o art. 54 do ECA, mediante alteração da redação do § 3º e acréscimo do § 4º.

No § 3º, o PL amplia, para toda a população em idade escolar, a determinação de recenseamento e chamada por parte do poder público. Com essa mudança, o Estatuto volta a guardar conformidade com a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional (LDB).



SF19452.96886-51

Com a inovação inserida no § 3º, o poder público é instado a adotar medidas contra a evasão e o abandono escolar, incluindo como tais a realização de visitas às famílias, a busca ativa de alunos evadidos e o empreendimento de ações de cunho intersetorial.

No art. 2º, o projeto assinala a vigência da norma para a data em que a lei dele decorrente vier a ser publicada.

Ao justificar a iniciativa, o autor destaca, essencialmente, os números inaceitáveis de crianças fora da escola, que se agravam com o abandono e a evasão escolar, com impacto negativo tanto na perspectiva dos indivíduos, quanto nos interesses gerais da sociedade e do País. Daí a ideia de imputar ao poder público a obrigação de adotar postura mais ativa no enfrentamento da evasão escolar, consistente em agregar ao recenseamento a busca das crianças fora da escola.

A proposição foi distribuída à análise da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e deste colegiado, onde será apreciada em caráter terminativo. Na primeira, o PL recebeu parecer pela constitucionalidade, juridicidade e aprovação quanto ao mérito em 10 de julho de 2019.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 102 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), cumpre à CE opinar sobre proposições de natureza educacional, como é o caso da matéria objeto do PL nº 871, de 2019. Daí a regimental idade da presente manifestação sobre o mérito da proposição.

Em adição, por envolver deliberação terminativa, prevista no art. 91, inciso I, do citado Risf, deve esta Comissão proferir juízo quanto aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do projeto.

No que tange especificamente ao mérito, verifica-se que os fenômenos do abandono e da evasão escolar já tiveram uma incidência muito mais grave na educação brasileira. No entanto, eles persistem como uma chaga incurável no País, atingindo sobretudo os segmentos econômica e socialmente menos aquinhoados. Conquanto se reconheçam



SF/19452.96886-51

os efeitos positivos de políticas adotadas com o propósito de mitigar a evasão e o abandono escolar, ainda hoje é muito elevado o contingente de crianças e adolescentes fora da escola.

Segundo dados divulgados pelo Ministério da Educação, em 2015, Alagoas teve a maior taxa de evasão escolar no Ensino Fundamental, de 5,9%, e no Ensino Médio, 13,7%, nesse último ficando atrás somente do Pará com 15,9% e Mato Grosso com 13,8. Não foram apresentados novos dados acerca da evasão escolar.

Se a escola não consegue responder à complexidade das demandas atuais de formação, as perspectivas de inserção no mundo atual, em todos os seus aspectos, são muito piores para aqueles que dela são alijados. Aliás, essa percepção quanto ao outro lado do abandono parece ser a tônica adequada para tratar dessas questões, dado que, em boa parte das vezes e ao cabo, é a sociedade, por meio da escola, que desiste dessas crianças e adolescentes.

Nesse sentido, a proposição se mostra meritória e oportuna. Além de atualizar o ECA e conformá-lo à LDB, trata em uma perspectiva sistêmica e duradoura da preocupação de que o Estado brasileiro atue, de maneira consistente, com vistas a assegurar o processo de escolarização de todas as crianças e adolescentes, de modo a não permitir que nenhum deles seja deixado para trás.

Como se sabe, as medidas concretas legalmente previstas com esse intento encontram lastro hoje, principalmente, nas estratégias estabelecidas, com viés temporário, no âmbito do Plano Nacional de Educação (PNE) aprovado para o decênio 2014-2024, nos termos da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Esse plano contempla uma série de estratégias que se reportam diretamente às ações ou medidas de combate à evasão arroladas no PL sob exame.

Apenas por uma questão conceitual, lembramos que o abandono ocorre aos poucos, configurando uma forma de absentéismo, motivada pelas mais diversas razões, ao passo que a evasão se afigura como o rompimento de laços com a escola. Com efeito, ponderando que o abandono e a evasão ocorrem de maneiras e em momentos diversos, apresentamos uma emenda ao texto proposto para o § 4º do art. 54 do ECA de modo a realçar a distinção entre os dois fenômenos. Na condição de



fato consumado, a evasão não pode mais ser prevenida, mas pode perfeitamente ainda ser combatida e enfrentada. E isso precisará ser feito pelo menos por um razoável lapso temporal.

Em relação à análise de constitucionalidade e juridicidade, ratificamos o entendimento esposado pela douta CCJ no mencionado parecer aprovado em 10 de julho de 2019. Todavia, no que respeita à técnica legislativa, o projeto pode ser aprimorado, mormente para adequação do texto de sua ementa à pertinente recomendação de que, assim como deve conter o objeto da lei, igualmente o deve observar em relação à norma que está sendo alterada, como é o caso.

Feitos os reparos apontados, aos quais se adiciona a necessidade de correção do comando do art. 1º do PL em face do emprego equivocado do verbo “passar”, e não havendo óbice à sua tramitação no que tange à constitucionalidade e juridicidades, a proposição se mostra digna de acolhida por este Colegiado e por esta Casa Legislativa.

III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela APROVAÇÃO do Projeto de Lei nº 871, de 2019, com as emendas a seguir:

EMENDA Nº -CE

Dê-se à ementa do Projeto de Lei nº 871, de 2019, a seguinte redação:

Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, para obrigar o poder público a adotar medidas de prevenção e combate ao abandono e à evasão escolares.



EMENDA Nº -CE

Dê-se ao § 4º inserido no art. 54 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, pelo art. 1º do Projeto de Lei nº 871, de 2019, a seguinte redação:

“§ 4º O poder público adotará estratégias para prevenir e combater o abandono e a evasão escolares, inclusive por meio de visitas domiciliares, busca ativa e ações de articulação intersetorial com órgãos de saúde, assistência social e direitos humanos, em parceria com as famílias.”(NR)

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator





SENADO FEDERAL

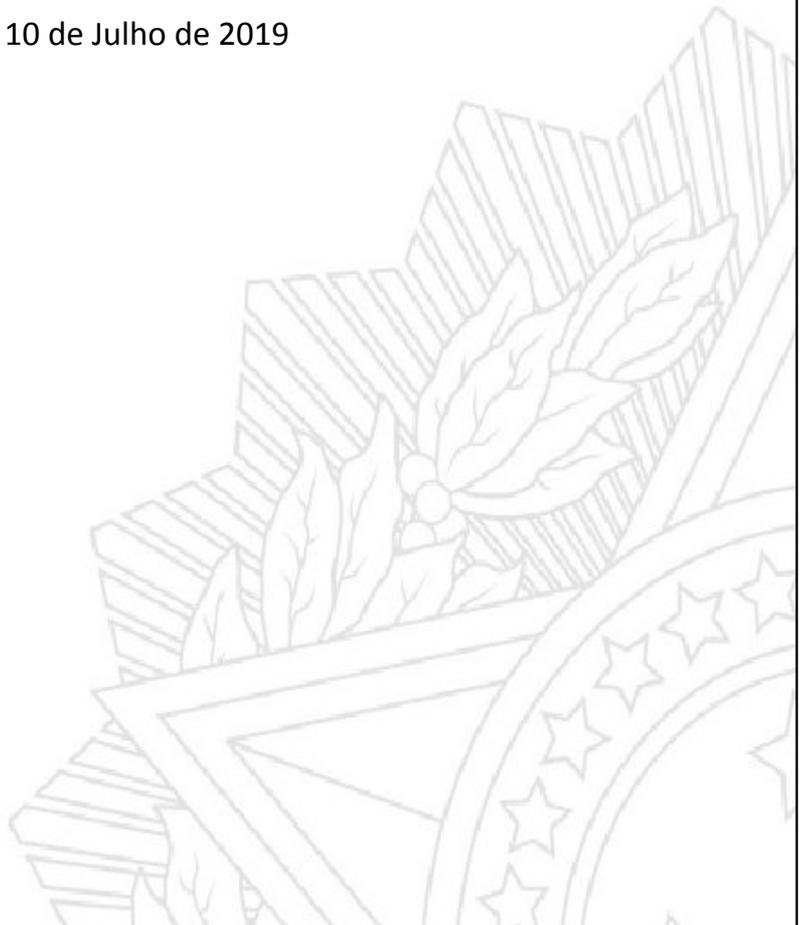
PARECER (SF) Nº 90, DE 2019

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei nº 871, de 2019, do Senador Marcos do Val, que Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, para dispor sobre a prevenção da evasão escolar.

PRESIDENTE: Senadora Simone Tebet

RELATOR: Senador Arolde de Oliveira

10 de Julho de 2019





SENADO FEDERAL

Gabinete Senador Arolde de Oliveira

PARECER N° , DE 2019

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei nº 871, de 2019, do Senador Marcos do Val, que *altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, para dispor sobre a prevenção da evasão escolar.*

Relator: Senador **AROLDE DE OLIVEIRA****I – RELATÓRIO**

Vem a esta Comissão o Projeto de Lei nº 871, de 2019, de autoria do Senador Marcos do Val, que tem o propósito de modificar a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para determinar que o poder público adote medidas para evitar evasão escolar.

O projeto é composto de dois artigos. O art. 1º altera a redação do § 3º do art. 54 da Lei nº 8.069, de 1990, e acrescenta o § 4º ao mesmo dispositivo. A atual redação do § 3º do art. 54 estabelece que ao poder público compete recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsável, pela frequência à escola. A redação conferida pelo projeto adiciona a determinação para que o recenseamento inclua todas as crianças e adolescentes em idade escolar e seja realizado com periodicidade anual.

O § 4º do art. 54 do Estatuto da Criança e do Adolescente, acrescido pelo projeto, consigna que o poder público deve adotar estratégias para prevenir a evasão e o abandono escolar, inclusive por meio de visitas domiciliares, busca ativa e ações de caráter intersetorial.



SENADO FEDERAL

Gabinete Senador Arolde de Oliveira

O art. 2º do projeto estabelece a cláusula de vigência da Lei que dele recorrer, a partir da data de sua publicação.

A justificativa do projeto traz um alerta para as consequências negativas da evasão escolar, tanto para os estudantes diretamente atingidos, quanto para a sociedade em geral, na esfera da educação, da cidadania, da produtividade da economia e até mesmo da segurança pública. Em vista da seriedade do problema, argumenta-se pela necessidade de que o Estado adote uma postura mais ativa em relação ao direito à educação.

Não foram apresentadas emendas no prazo regimental. Após tramitar neste colegiado, o projeto seguirá à Comissão de Educação, Cultura e Esporte, para deliberação terminativa.

II – ANÁLISE

A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), nos termos do art. 101, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), detém competência para opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas. O inciso II do mesmo dispositivo regimental determina que a CCJ emita parecer quanto ao mérito sobre as matérias de competência da União, sem prejuízo das atribuições das demais Comissões.

A análise da proposição revela sua constitucionalidade. As suas disposições acham-se plenamente alinhadas às normas constitucionais que estabelecem as obrigações do Estado em matéria de educação. Com efeito, o art. 23, inciso V, da Constituição atribui à União, Estados e Municípios, conjuntamente, o dever de proporcionar aos cidadãos o acesso à educação.

O constituinte reconheceu a importância da educação para a sociedade, dedicando ao tema uma seção específica na Lei Maior. O art. 205, que encabeça a seção, estabelece que a educação é direito de todos e dever do Estado e da família e tem como objetivo o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.





SENADO FEDERAL

Gabinete Senador Arolde de Oliveira

Verifica-se, ademais, que o projeto não desborda dos limites de competência legislativa da União sobre a matéria, cingindo-se ao estabelecimento de diretrizes e bases para a atuação do Poder Público, nas três esferas federativas, tal como preconiza o art. 22, inciso XXIV, da Constituição Federal.

No plano da juridicidade, de forma semelhante, não identificamos óbices à aprovação do projeto. Em nosso entendimento, as disposições do projeto mostram-se adequadas ao diploma legal que se pretende alterar – o Estatuto da Criança e do Adolescente –, bem como ao conjunto de leis federais que dispõem sobre a educação, notadamente, a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (LDB), que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

Quanto à análise da regimentalidade, podemos afirmar que tramitação do projeto seguiu as disposições pertinentes.

No mérito, somos favoráveis à proposição. A mudança promovida no § 3º do art. 54 do Estatuto da Criança e do Adolescente, pela qual o poder público tem o dever de recensear não apenas os educandos do ensino fundamental, mas todas as crianças e adolescentes em idade escolar, compatibiliza a redação do dispositivo às regras introduzidas pela Emenda Constitucional (EC) nº 59, de 11 de novembro de 2009. Essas regras ampliaram o período de escolaridade obrigatória, do ensino fundamental para a educação básica dos 4 aos 17 anos de idade, faixa etária correspondente à pré-escola (segunda etapa da educação infantil), ao ensino fundamental e ao ensino médio.

A regra veiculada no § 4º que se pretende acrescentar ao art. 54 do Estatuto da Criança e do Adolescente imprime uma orientação mais proativa nas políticas públicas voltadas ao combate da evasão escolar. A prevalência e a gravidade da evasão escolar no País demandam ações firmes do poder público para combater o problema, partindo da identificação das crianças e adolescentes fora da escola, até a implementação de programas para que todas sejam matriculadas, participem regularmente das atividades curriculares e obtenham sucesso nos estudos.





SENADO FEDERAL
Gabinete Senador Arolde de Oliveira

III – VOTO

Diante do exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do Projeto de Lei nº 871, de 2019, e, no mérito, pela sua aprovação.

Sala da Comissão,

AROLDE DE OLIVEIRA
Senador-PSD/RJ



SF/19256.85012-70



6

Senado Federal

Relatório de Registro de Presença
CCJ, 10/07/2019 às 10h - 35ª, Ordinária
 Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil (MDB, PRB, PP)		
TITULARES		SUPLENTES
EDUARDO BRAGA	PRESENTE	1. RENAN CALHEIROS
SIMONE TEBET	PRESENTE	2. FERNANDO BEZERRA COELHO
MECIAS DE JESUS	PRESENTE	3. MARCIO BITTAR
JADER BARBALHO		4. MARCELO CASTRO
JOSÉ MARANHÃO		5. DÁRIO BERGER
CIRO NOGUEIRA		6. DANIELLA RIBEIRO
ESPERIDIÃO AMIN	PRESENTE	7. LUIS CARLOS HEINZE

Bloco Parlamentar PSDB/PSL (PSDB, PSL)		
TITULARES		SUPLENTES
ANTONIO ANASTASIA	PRESENTE	1. ROBERTO ROCHA
TASSO JEREISSATI	PRESENTE	2. JOSÉ SERRA
ELMANO FÉRRER	PRESENTE	3. RODRIGO CUNHA
ORIOVISTO GUIMARÃES	PRESENTE	4. LASIER MARTINS
ROSE DE FREITAS	PRESENTE	5. MAJOR OLIMPIO
JUÍZA SELMA	PRESENTE	6. FLÁVIO BOLSONARO

Bloco Parlamentar Senado Independente (REDE, PDT, CIDADANIA, PSB)		
TITULARES		SUPLENTES
VENEZIANO VITAL DO RÊGO	PRESENTE	1. JORGE KAJURU
CID GOMES		2. MARCOS DO VAL
FABIANO CONTARATO	PRESENTE	3. RANDOLFE RODRIGUES
ALESSANDRO VIEIRA	PRESENTE	4. ACIR GURGACZ
WEVERTON	PRESENTE	5. LEILA BARROS

Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PT, PROS)		
TITULARES		SUPLENTES
HUMBERTO COSTA	PRESENTE	1. TELMÁRIO MOTA
RENILDE BULHÕES	PRESENTE	2. JAQUES WAGNER
ROGÉRIO CARVALHO	PRESENTE	3. PAULO ROCHA

PSD		
TITULARES		SUPLENTES
OTTO ALENCAR		1. SÉRGIO PETECÃO
ANGELO CORONEL	PRESENTE	2. NELSON TRAD
AROLDE DE OLIVEIRA	PRESENTE	3. CARLOS VIANA

Bloco Parlamentar Vanguarda (DEM, PL, PSC)		
TITULARES		SUPLENTES
RODRIGO PACHECO	PRESENTE	1. ZEQUINHA MARINHO
MARCOS ROGÉRIO	PRESENTE	2. MARIA DO CARMO ALVES
JORGINHO MELLO		3. WELLINGTON FAGUNDES

**Relatório de Registro de Presença****Não Membros Presentes**

ELIZIANE GAMA
CHICO RODRIGUES
ZENAIDE MAIA
IZALCI LUCAS
PAULO PAIM

DECISÃO DA COMISSÃO**(PL 871/2019)**

NA 35ª REUNIÃO ORDINÁRIA, REALIZADA NESTA DATA, A COMISSÃO APROVA O RELATÓRIO DO SENADOR SENADOR AROLDE DE OLIVEIRA, QUE PASSA A CONSTITUIR O PARECER DA CCJ FAVORÁVEL AO PROJETO.

10 de Julho de 2019

Senadora SIMONE TEBET

Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI Nº 871, DE 2019

Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, para dispor sobre a prevenção da evasão escolar.

AUTORIA: Senador Marcos do Val (PPS/ES)



[Página da matéria](#)



SENADO FEDERAL
Cabinete do Senador **MARCOS DO VAL**



SF/19154.40084-40

PROJETO DE LEI Nº , DE 2019

Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, para dispor sobre a prevenção da evasão escolar.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 54 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, passar a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 54.**

.....
§ 3º Compete ao poder público, na respectiva esfera de competência federativa, recensear anualmente as crianças e adolescentes em idade escolar, fazer-lhes a chamada pública e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola.

§ 4º O poder público adotará estratégias para prevenir a evasão e o abandono escolar, inclusive por meio de visitas domiciliares, busca ativa e ações de caráter intersetorial.” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Em que pesem os grandes avanços que a educação brasileira alcançou em relação à ampliação do acesso à escola, ainda restam muitos gargalos a serem eliminados, entre os quais destaca-se o do grande número de crianças que continuam fora da escola, além dos persistentes dramas da evasão e do abandono escolar.

De acordo com dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), contabiliza-se que na faixa etária de ensino obrigatório dos 4 e 5 anos de idade havia em 2016 um total de 450 mil crianças fora da escola. Na faixa etária de 15 a 17 anos, por sua vez, havia cerca de 900 mil adolescentes fora da escola que haviam sido matriculados no início da trajetória escolar, mas que não continuaram os estudos.

É no ensino médio, a propósito, que persistem os maiores índices de evasão: 12,9% no primeiro ano; e 12,7% no segundo, de acordo com dados do Inep referentes ao ano de 2014.

Ainda que o fluxo escolar esteja melhorando no Brasil, a ocorrência de crianças sem acesso à escola, com altas taxas de evasão, é um componente explosivo, pois coloca a sociedade diante de um grande contingente de crianças e jovens para os quais as perspectivas de futuro ficam fechadas.

As consequências não se restringem ao plano individual, tampouco à esfera da educação, da cidadania e da produtividade de nossa economia. Elas são ainda mais graves, se considerarmos os impactos até mesmo na segurança pública. Basta observar o perfil de nossa população prisional para ver que a baixa escolaridade é uma característica comum a esse segmento. Estudo do sociólogo Marcos Rolim apontou que a evasão escolar é uma variável que está na raiz da prática de crimes violentos por jovens, demonstrando que, ao abandonar a escola, esses jovens ficam à mercê da socialização violenta promovida por traficantes e outros criminosos.

Em razão do exposto, é preciso que o Estado adote uma postura mais ativa em relação ao direito à educação. De fato, esse direito encontra amplo respaldo constitucional e legal, mas isso não é suficiente. É necessária



a implementação de políticas para colocar as crianças na escola e, uma vez lá, que elas sigam estudando por toda a educação obrigatória. Nossa proposição visa a aperfeiçoar os instrumentos legais existentes com o intuito de assegurar essa postura do Estado e da sociedade.

Em primeiro lugar, nosso projeto visa a adequar o texto do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, ao novo ordenamento da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, de forma a obrigar o poder público a recensear todas as crianças em idade escolar e não apenas aquelas na idade própria para o ensino fundamental. De fato, o art. 5º da LDB passou por uma adequação nesse sentido, por meio da Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013, enquanto o § 3º do art. 54 do ECA persiste com a redação anterior, que entra em contradição com os preceitos da Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Essa alteração constitucional estabeleceu a obrigatoriedade e gratuidade do ensino para toda a faixa de idade prevista para os níveis de ensino, que vão da pré-escola ao ensino médio, inclusive para quem não estudou na idade própria.

Além da referida adequação legal, nossa proposição acrescenta dispositivo ao referido artigo do ECA para incumbir ao poder público a obrigação de adotar uma postura ativa no que diz respeito à evasão escolar. Nesse sentido, não basta recensear, é preciso, literalmente, ir à busca das crianças fora da escola.

Tendo em vista a importância desse tema, solicitamos dos nobres pares a aprovação desta proposição.

Sala das Sessões,

Senador **MARCOS DO VAL**



LEGISLAÇÃO CITADA

- Emenda Constitucional nº 59, de 2009 - EMC-59-2009-11-11 - 59/09
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:emenda.constitucional:2009;59>
- Lei nº 8.069, de 13 de Julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente; ECA - 8069/90
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1990;8069>
 - artigo 54
- Lei nº 9.394, de 20 de Dezembro de 1996 - LDB (1996); Lei Darcy Ribeiro; Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996) - 9394/96
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1996;9394>
- Lei nº 12.796, de 4 de Abril de 2013 - LEI-12796-2013-04-04 - 12796/13
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:2013;12796>

10



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador IZALCI LUCAS
PARECER N° , DE 2019

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 3467, de 2019, da Senadora Leila Barros, que *altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que “estabelece as diretrizes e bases da educação nacional”, para incentivar e desenvolver o desporto nos sistemas de ensino.*



Relator: Senador **IZALCI LUCAS**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE), em decisão terminativa, o Projeto de Lei (PL) nº 3467, de 2019, da Senadora Leila Barros, que *altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que “estabelece as diretrizes e bases da educação nacional”, para incentivar e desenvolver o desporto nos sistemas de ensino.*

A proposição contém oito artigos.

O primeiro estabelece o objeto da lei, tal qual consta em sua ementa.

O segundo cria um novo princípio com base no qual o ensino será ministrado, por meio do acréscimo de um inciso XIV ao art. 3º da Lei nº 9.394, de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional – LDB), com o seguinte teor: *valorização da educação física e promoção do desporto escolar como forma de desenvolvimento integral do cidadão.*

O art. 3º propõe a inclusão de um inciso XI ao art. 4º da LDB, para determinar que o dever do Estado com a educação escolar pública será



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

efetivado mediante a garantia de *disponibilização de educação física em todos níveis da educação pública*.

O art. 4º intenta alterar o art. 12 da LDB para: i) acrescentar a expressão “e as agressões sexuais” no inciso IX; e ii) acrescentar inciso XI para determinar que deve ser respeitado intervalo mínimo de quinze minutos para os estudantes entre a aula de educação física e a seguinte.

O art. 5º pretende alterar a redação do § 3º do art. 62-B da LDB, bem como acrescentar-lhe um § 4º.

A alteração proposta ao § 3º determina que terão prioridade para ingresso nas universidades os professores que optarem por cursos de licenciatura em educação física, em adição aos cursos atualmente previstos (matemática, física, química, biologia e língua portuguesa).

O § 4º que se pretende incluir no art. 62-B estabelece que a União e os Estados que possuam redes públicas de ensino superior estruturarão programas especiais para qualificação dos professores da rede pública, prevista no *caput* daquele artigo.

O art. 6º intenta incluir o art. 68-A na LDB para dispor que todo equipamento esportivo custeado com recurso público desenvolverá programação destinada a atividades de desporto educacional.

Já o seu § 1º dispõe que a instituição responsável pelo equipamento esportivo divulgará a cada mês a programação para seu uso.

E o § 2º estatui que, nas atividades de desporto educacional que envolvam os equipamentos a que se refere o *caput* do artigo, terão prioridade os alunos regularmente matriculados em escolas sem equipamento esportivo.

O art. 7º pretende incluir um inciso IX ao art. 70 da LDB, para determinar que as despesas que se destinam à *aquisição, manutenção, construção, conservação e uso de instalações e equipamentos desportivos em escolas ou estabelecimentos educacionais públicos* serão consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino.



SF720452.11931-81



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

O oitavo e último artigo da proposição contém a cláusula de vigência, que determina que a lei resultante do projeto entrará em vigor um ano após a data de sua publicação.

Na justificção, a autora afirma que o projeto foi elaborado com o objetivo de aperfeiçoar a educaço física no ensino brasileiro, discorrendo brevemente sobre as alteraço propostas.

O PL nº 3467, de 2019, foi distribuído para análise exclusiva e terminativa da Comissão de Educaço, Cultura e Esporte, não lhe tendo sido oferecidas emendas.

II – ANÁLISE

Nos termos do inciso I do art. 102 do Regimento Interno do Senado Federal, compete à CE opinar em proposiçoes que versem sobre educaço, ensino, desportos, instituioes educativas e diretrizes e bases da educaço nacional, temas presentes no PL nº 3467, de 2019.

De início, destacamos o mérito da proposiço. Ao voltar-se para o aperfeiçoamento da educaço física em nosso sistema de ensino, o PL nº 3467, de 2019, demonstra preocupaço com essa disciplina tão valiosa não somente para o desenvolvimento físico e motor, mas também para o engrandecimento de aspectos sociais e cognitivos de nossos estudantes.

Todavia, o projeto necessita de aprimoramentos, motivo pelo qual sugerimos algumas emendas.

Primeiramente, tecemos consideraçoes sobre o art. 3º do PL, que propõe a inclusao de um inciso XI ao art. 4º da LDB, determinando a disponibilizaço de educaço física em todos níveis da educaço pública.

Atualmente, a educaço física é componente curricular obrigatório da educaço básica, formada pela educaço infantil, ensino fundamental e ensino médio.



SF720452.11931-81



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

Da forma como está redigido o inciso XI proposto ao art. 4º da LDB, a disciplina de educação física seria obrigatória também para a educação superior.

Com a devida vênia, discordamos da ideia contida nesse dispositivo. As características do ensino superior, por si só, não recomendam a adoção da disciplina de educação física como matéria curricular obrigatória.

Sendo a educação física componente curricular obrigatório em toda a educação básica, acreditamos que os estudantes do ensino superior já tenham recebido ao longo de sua vida escolar os conceitos e fundamentos necessários para que, já adultos, possam continuar a desenvolver algum tipo de atividade física, cientes dos benefícios que sua prática proporciona.

Há que se ressaltar, ainda, o alto custo que haveria para a implantação da disciplina de educação física em todas as instituições públicas de ensino superior do País, visto que demandaria instalações físicas, equipamentos esportivos e contratação de um corpo docente especializado. Com o atual contingenciamento de recursos para a área de educação, entendemos que a medida não seja economicamente defensável.

Por fim, determinar a disponibilização de educação física em todos níveis da educação pública não terá amplo alcance, pois fará com que menos de 25% dos estudantes universitários sejam atingidos, já que 75% das matrículas em cursos de nível superior ocorrem em instituições privadas de ensino.

Dessa forma, propomos emenda para prever como dever do Estado a disponibilização de educação física na educação básica, e não em todos os níveis da educação pública. Apesar de atualmente a educação física já ser componente curricular obrigatório na educação básica, a inserção dessa obrigatoriedade no art. 4º da LDB reforça a ideia, conferindo-lhe um aspecto principiológico.

Incluimos, ainda, emenda para atualizar a numeração dada ao inciso XI que o projeto acrescenta ao art. 12 da LDB. Como a Lei nº 13.840,



SF720452.11931-81



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

de 5 de junho de 2019, já incluiu um inciso XI ao art. 12 da LDB, a emenda apresentada visa a renumerar o inciso a ser incluído de XI para XII, a fim de que o dispositivo recém acrescido à LDB não seja substituído equivocadamente.

Além disso, sugerimos a supressão do § 4º que se pretende acrescentar ao art. 62-B da LDB. O dispositivo prevê que a União e os Estados que possuam redes públicas de ensino superior devam estruturar programas especiais para qualificação dos professores da rede pública, prevista no *caput* daquele artigo.

Apesar de concordarmos com o mérito do parágrafo proposto, que procura dar maior efetividade à previsão contida no *caput* do art. 62-B, ressaltamos o vício de inconstitucionalidade que ele contém, visto que, por meio de lei de iniciativa parlamentar, cria obrigação ao Poder Executivo, inclusive dos Estados.

Ademais, por ser a única comissão a se manifestar sobre a matéria, cabe à CE, ainda, a análise dos requisitos de constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade. Quanto a esses aspectos, não há óbices para que a matéria seja aprovada, à exceção do já citado § 4º do art. 62-B, ao qual oferecemos emenda para suprimir.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 3467, de 2019, com as emendas a seguir:

EMENDA Nº -CE

Dê-se ao art. 3º do Projeto de Lei nº 3467, de 2019, a seguinte redação:

“**Art. 3º** O art. 4º da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passa a vigorar com a inclusão do seguinte inciso XI:

“**Art. 4º**



SF720452.11931-81



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

.....
XI – disponibilização de educação física em todos níveis da educação básica.””

EMENDA N° -CE

Dê-se ao art. 4º do Projeto de Lei nº 3467, de 2019, a seguinte redação:

“**Art. 4º** O art. 12 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passa a vigorar com nova redação do inciso IX e inclusão do seguinte inciso XII:

“**Art. 12.**

.....
IX – promover medidas de conscientização, de prevenção e de combate a todos os tipos de violência, especialmente a intimidação sistemática (*bullying*) e as agressões sexuais, no âmbito das escolas.

.....
XII – respeitar intervalo mínimo de quinze minutos para os estudantes entre a aula de educação física e a seguinte.”” (NR)

EMENDA N° -CE

Dê-se ao art. 5º do Projeto de Lei nº 3.467, de 2019, a seguinte redação:

“**Art. 5º** O §3º do art. 62-B da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 62-B.**

.....
§ 3º Sem prejuízo dos concursos seletivos a serem definidos em regulamento pelas universidades, terão prioridade de ingresso os professores que optarem por cursos de licenciatura em matemática,



SF720452.11931-81



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

física, química, biologia, língua portuguesa e educação física.”””
(NR)

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF720452.11931-81



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI Nº 3467, DE 2019

Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que “estabelece as diretrizes e bases da educação nacional”, para incentivar e desenvolver o desporto nos sistemas de ensino.

AUTORIA: Senadora Leila Barros (PSB/DF)



[Página da matéria](#)



SENADO FEDERAL
GABINETE DA SENADORA LEILA BARROS

PROJETO DE LEI Nº , DE 2019

Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que “*estabelece as diretrizes e bases da educação nacional*”, para incentivar e desenvolver o desporto nos sistemas de ensino.



SF/19477.38224-40

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que *estabelece as diretrizes e bases da educação nacional*, para incentivar e desenvolver o desporto nos sistemas de ensino.

Art. 2º O Art. 3º da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passa a vigorar com a inclusão do seguinte inciso XIV:

“**Art. 3º**

.....

XIV- valorização da educação física e promoção do desporto escolar como forma de desenvolvimento integral do cidadão. ”

Art. 3º O Art. 4º da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passa a vigorar com a inclusão do seguinte inciso XI:

“**Art. 4º**

.....

XI- disponibilização de educação física em todos níveis da educação pública. ”

Art. 4º O Art. 12 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passa a vigorar com nova redação do inciso IX e inclusão do seguinte inciso XI:



SENADO FEDERAL
GABINETE DA SENADORA LEILA BARROS

“**Art. 12.**

IX - Promover medidas de conscientização, de prevenção e de combate a todos os tipos de violência, especialmente a intimidação sistemática (*bullying*) e as agressões sexuais, no âmbito das escolas. (NR)

.....

XI - respeitar intervalo mínimo de 15 minutos para os estudantes entre a aula de educação física e a seguinte. ”

Art. 5º O Art. 62-B da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passa a vigorar com nova redação do § 3º e inclusão do seguinte § 4º:

“**Art. 62-B.**

.....

§ 3º Sem prejuízo dos concursos seletivos a serem definidos em regulamento pelas universidades, terão prioridade de ingresso os professores que optarem por cursos de licenciatura em matemática, física, química, biologia, língua portuguesa e educação física. (NR)

§ 4º A União e os Estados que possuam redes públicas de ensino superior devem estruturar programas especiais para qualificação dos professores da rede pública, prevista no caput. ”

Art. 6º A Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passa a vigorar com a inclusão do seguinte Art. 68-A:

“**Art. 68-A.** Todo equipamento esportivo custeado com recurso público deve desenvolver programação destinada a atividades de desporto educacional.

§ 1º O calendário mensal de programação a que se refere o caput será divulgado na rede mundial de computadores pela instituição responsável pelo equipamento esportivo até o último dia útil do mês anterior.

§ 2º Alunos regularmente matriculados em escolas sem equipamento esportivo próprio terão prioridade de ingresso nas atividades da programação a que se refere o caput. ”

Art. 7º O Art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passa a vigorar com a inclusão do seguinte inciso IX:



SF/19477.38224-40



SENADO FEDERAL
GABINETE DA SENADORA LEILA BARROS

“Art. 70.

IX - aquisição, manutenção, construção, conservação e uso de instalações e equipamentos desportivos em escolas ou estabelecimentos educacionais públicos. ”

Art. 8º Esta Lei entra em vigor após decorridos 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias de sua publicação oficial.

JUSTIFICAÇÃO

O presente projeto foi elaborado com o objetivo de aperfeiçoar a educação física no ensino brasileiro. Para tanto, analisamos os projetos que recentemente tramitaram na CAE, o PLS 25/2017, de autoria do Senador Lasier Martins (aprovado e encaminhado à Câmara), e o PLS 488/2015, de autoria do Senador Romário (do qual fui Relatora), a partir dos quais apresentamos novas evoluções em complemento aos trabalhos apresentados.

Na parte principiológica, propomos a alteração dos arts. 3º e 4º, inserindo o ensino da educação física e a promoção do desporto escolar como diretrizes e a promoção e disponibilização da educação física como um dos direitos do educando.

Com vista a melhorar o ambiente de aprendizado e as condições do aluno, propomos alterar o art.12 para garantir espaço mínimo de tempo entre a aula de educação física e a próxima, e ampliar o combate a todas as formas de violência, incluindo a sexual.

Na melhoria da formação do professor de educação física, propomos alterar o § 3º do art. 62-B para dar prioridade de ingresso aos professores da rede pública que optarem por cursos de licenciatura em educação física, além de incentivar a estruturação de programas especiais para qualificação dos professores da rede pública.

Para aumentar a disponibilidade de equipamentos destinados à educação física no ensino público, propusemos alterar a o art. 68-A, obrigando a que todo o equipamento esportivo custeado com recurso público



SF/19477.38224-40



SENADO FEDERAL
GABINETE DA SENADORA LEILA BARROS

deve desenvolver programação destinada a atividades de desporto educacional.

A fim de valorizar o investimento em equipamentos esportivos propusemos que a aquisição, manutenção, construção, conservação e uso de instalações e equipamentos desportivos em escolas ou estabelecimentos educacionais públicos sejam incluídos nos recursos destinados à educação.

Isto posto, pedimos o apoio dos nossos pares para aprovar a proposta, nos termos apresentados neste Projeto de Lei.

Sala das Sessões,

Senadora LEILA BARROS



LEGISLAÇÃO CITADA

- Lei nº 9.394, de 20 de Dezembro de 1996 - LDB (1996); Lei Darcy Ribeiro; Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996) - 9394/96
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1996:9394>

- artigo 3º
- artigo 4º
- artigo 12
- artigo 62-A
- artigo 70

11



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Eduardo Gomes

PARECER N° , DE 2019

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 4253, de 2019, do Senador Marcelo Castro, que *institui a Semana Nacional da Pessoa Idosa*.

Relator: Senador **EDUARDO GOMES**

I – RELATÓRIO

Vem para análise terminativa da Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE) o Projeto de Lei nº 4253, de 2019, de autoria do Senador Marcelo Castro, que propõe seja instituída a Semana Nacional da Pessoa Idosa, a ser celebrada, anualmente, na semana que compreender o dia 27 de setembro, Dia Nacional da Pessoa Idosa.

A proposição consta de seis artigos, em que o art. 1º institui a referida efeméride com os seguintes objetivos:

- disseminar, especialmente entre a população idosa, o conhecimento dos direitos e garantias estabelecidos no Estatuto do Idoso, notadamente a garantia da absoluta prioridade;
- divulgar informações que contribuam para o esclarecimento da população acerca dos desafios da



SF/19170.60769-30

pessoa idosa, em particular o envelhecimento digno, bem como para a promoção de sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade;

- conscientizar a população sobre a importância da pessoa idosa como fonte de experiências para a construção de uma sociedade mais inclusiva;
- propagar informações de caráter educativo sobre os aspectos biopsicossociais do envelhecimento;
- sensibilizar os diversos segmentos da sociedade sobre a importância da intergeracionalidade e do respeito à pessoa idosa, realçando a necessidade de existência de canais de comunicação voltados para a troca de experiências entre as pessoas idosas e as demais gerações;
- contribuir para o fortalecimento do protagonismo da pessoa idosa;
- valorizar e estimular a prática de atividade física, o lazer, a educação e a cultura como fatores de promoção da saúde, bem-estar e autoestima da pessoa idosa.

O art. 2º define dentre os princípios da pessoa idosa: o respeito e a igualdade geracional, étnico-racial, religiosa, socioeconômica e de gênero; o acesso à educação formal e a programas de aprendizagem, ao mercado de trabalho e ao emprego, à comunicação, à informação e aos serviços de saúde e de prevenção de doenças; a participação e inclusão social; o cuidado, convivência familiar, suporte comunitário e proteção social; o envelhecimento ativo e digno; a prevenção, recuperação, manutenção e promoção da saúde física e mental e da independência da pessoa idosa; a conscientização sobre os males da violência física ou psicológica contra a pessoa idosa; a transversalidade de políticas públicas voltadas para o bem-estar da população idosa.

Já no art. 3º, são propostas atividades que, a critério do Poder Público, poderão ser desenvolvidas durante a referida semana.

Por fim, no art. 4º, consta a cláusula de vigência, estabelecendo que a futura lei entre em vigor na data de sua publicação.



Em sua justificação, o autor da matéria enfatiza que:

(...) acreditamos que é por meio da conscientização e da ação que construiremos uma realidade em que o idoso tenha, primeiramente, uma autoimagem positiva, e que possa, de fato, sentir-se digno, participar na comunidade, exercer sua cidadania, gozar de dignidade e ter respeitados seus demais direitos previstos legalmente.

Antes de chegar à CE para decisão terminativa, a matéria foi aprovada pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), com emenda para ajustar questões de técnica legislativa e para alterar a cor das luzes utilizadas nos prédios públicos por ocasião da data comemorativa.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 102, inciso II, do Regimento Interno do Senado Federal, compete à CE opinar sobre matérias que versem sobre datas comemorativas.

No que tange à constitucionalidade, a iniciativa obedece aos requisitos constitucionais formais para a espécie normativa, além de também não afrontar dispositivos de natureza material da Carta Magna.

Quanto à juridicidade, a matéria está em consonância com o ordenamento jurídico nacional, em especial com as determinações da Lei nº 12.345, de 9 de dezembro de 2010, que estabelece critérios para a instituição de datas comemorativas. De acordo com essa lei, a apresentação de proposição legislativa que vise a instituir data comemorativa deve vir acompanhada de comprovação da realização de consultas e/ou audiências públicas que atestem a alta significação para os diferentes segmentos profissionais, políticos, religiosos, culturais e étnicos que compõem a sociedade brasileira.

Em atendimento a essa determinação, o autor da matéria anexou documentos que comprovam ter sido realizada audiência pública na Comissão de Assuntos Sociais desta Casa, em 30 de maio de 2019, em que se debateu a instituição da Semana Nacional do Idoso. A audiência contou com a presença do Coordenador da Universidade da Maturidade (UMA),



vinculada à Universidade Federal do Tocantins (UFT), o Sr. Luiz Sinésio Silva Neto; da Presidente do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa, a Sra. Lúcia Secoti; do Presidente da Sociedade Brasileira de Geriatria e Gerontologia, o Sr. Carlos André Uehara; da Coordenadora-geral do Sistema de Indicadores de Saúde e Acompanhamento de Políticas do Idoso da Fiocruz, a Sra. Dalia Romero; do Secretário Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, o Sr. Antonio Fernandes Toninho Costa; da Coordenadora de Saúde da Pessoa Idosa do Ministério da Saúde, a Sra. Elizabete Ana Bonavigo; e do Defensor Público Alberto Amaral.

Sobre o mérito, concordamos com o parecer da CDH, que afirma:

(...) A proposição, ao prescrever, como objetivos, a divulgação de “informações que contribuam para o esclarecimento da população acerca dos desafios da pessoa idosa [e] para a promoção de sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade” e a conscientização da “população sobre a importância da pessoa idosa como fonte de experiências para a construção de uma sociedade mais inclusiva”, bem como ao propugnar que se promovam campanhas informativas e educativas, além de atividades de saúde e de prevenção, certamente contribuirá para o respeito e bem-estar dos idosos, além de cooperar, como consignou o autor do projeto, “para a construção de uma realidade mais positiva, com respeito e dignidade”.

E aquele Colegiado conclui: “em boa hora, pois, foi apresentado o PL nº 4253, de 2019, que decerto carreará, para a prática social, benefícios atualmente cristalizados na lei de regência da área”.

Não há como negar o mérito de iniciativa, que tem por escopo a valorização da pessoa idosa. Vivemos num país cuja população ainda é formada por maioria de pessoas jovens. Nossa sociedade é permeada por uma cultura que supervaloriza o jovem e desqualifica o idoso.

Em sociedades milenares como a chinesa, a japonesa e muitas tribos africanas e indígenas, a velhice é sinônimo de sabedoria e respeito, os velhos são tratados com reverência, em respeito à vasta experiência acumulada em seus anos de vida.

A cultura desses povos tem como tradição cuidar bem, glorificar e reverenciar seus idosos, resultado de uma educação milenar de dignidade



e respeito. Elas consultam seus anciãos antes de qualquer grande decisão, por considerarem seus conselhos sábios e frutos da experiência.

Em nosso país, contudo, velho é sinônimo de obsoleto, ultrapassado, feio, inútil, inadequado, indesejado. Desqualificamos a palavra “velho”, achamos mais aceitável dizer “idoso”, criamos eufemismos como “a melhor idade” para tentar rejuvenescer a velhice. Somos campeões em cirurgias plásticas de rejuvenescimento. Em nossa cultura, o velho precisa parecer jovem para ser aceito.

Vale destacar alguns dos depoimentos feitos pelos especialistas que participaram da audiência pública realizada na Comissão de Assuntos Sociais, descritos pelo autor da matéria, em sua justificacão. A Sra. Dalia Romero, por exemplo, revelou preocupação com o fato de a mídia ordinariamente tratar o idoso e o envelhecimento de modo negativo. Apontou que a instituição da Semana Nacional da Pessoa Idosa trilha o caminho aberto pelo Plano de Ação Internacional de Viena, de 1982, que já teve implantados no Brasil muitos de seus objetivos, como o Estatuto do Idoso e o Pacto de Saúde da Pessoa Idosa.

O Sr. Carlos André Uehara destacou que o Brasil tem passado por um processo acelerado de envelhecimento populacional nos últimos quarenta anos, similar ao ocorrido em países desenvolvidos, porém mais rápido e sem o respectivo desenvolvimento econômico e social, o que, somado ao fato de termos transitado rapidamente de um país rural para urbano, gerou e continua a gerar impactos significativos para a sociedade. Mencionou que a mídia costuma conceber a pessoa idosa entre extremos, tratando ou do idoso senil ou do idoso esportista, embora o perfil mais central, o dos idosos independentes, seja a maioria. O médico ressaltou que a imagem do idoso como doente e inativo deve ser mudada, porquanto o envelhecimento populacional impactará toda a sociedade em uma série de aspectos da vida que vão muito além da saúde. Nesse sentido, indicou que devemos buscar um cuidado multidisciplinar do idoso, vendo-o como parte da comunidade, em ambientes de convivência coletiva, com o envolvimento de diversos profissionais, prevenção e avaliações frequentes, mantendo-o próximo ao seu lar.

Já o Sr. Alberto Amaral afirmou que saber-se titular de direitos talvez seja uma das grandes dificuldades da população brasileira, especialmente tratando-se de segmentos vulneráveis, como o dos idosos, marcado, entre outras chagas, pelo analfabetismo. Declarou, ainda, não ser possível ignorar, além do crescimento da população idosa, a violência a que



ela é submetida (com lamentável destaque para a violência de gênero contra mulheres idosas). Destacou que o idoso sofre violências estruturais, pela própria conformação social, mas também violências interpessoais e institucionais. Anunciou que, de sua perspectiva, a criação da Semana Nacional do Idoso, pelo potencial de sensibilizar os gestores públicos e a população, é muito bem-vinda, sobretudo se trouxer consigo medidas e políticas públicas de respeito à pessoa idosa, compreendendo-a como parcela sensível da população.

Sendo assim, a iniciativa ora proposta é, sem dúvida, pertinente, oportuna, justa e meritória.

Observamos que a CDH aprovou emenda no sentido de aprimorar a técnica legislativa, bem como de alterar a cor das luzes utilizadas nos prédios públicos por ocasião da data, tendo em vista ser tecnicamente difícil produzi-las na cor prata, com o que concordamos.

Cabe ponderar, além disso, que, em lugar de ser celebrada na semana que compreende o dia 27 de setembro, conforme previsto pela proposição em tela, julga-se pertinente que a Semana Nacional da Pessoa Idosa seja celebrada na semana que compreenda o dia primeiro do mês de outubro, data dedicada à celebração da pessoa idosa, estabelecida pela Organização das Nações Unidas em 14 de dezembro de 1990, e adotada no Brasil por meio da Lei nº 11.433, de 28 de dezembro de 2006, que “dispõe sobre o Dia Nacional do Idoso.” Nesse sentido, apresentamos mais uma emenda ao PL nº 4253, de 2019.

III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 4253, de 2019, da emenda nº 1-CDH, e da seguinte emenda:

EMENDA Nº –CE

Dê-se ao art. 1º do Projeto de Lei nº 4253, de 2019, a seguinte redação:



Art. 1º Fica instituída a Semana Nacional da Pessoa Idosa, a ser celebrada, anualmente, na semana que compreender o dia 1º de outubro, Dia Nacional do Idoso.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator





SENADO FEDERAL

PARECER (SF) Nº 130, DE 2019

Da COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA,
sobre o Projeto de Lei nº 4253, de 2019, do Senador Marcelo Castro,
que Institui a Semana Nacional da Pessoa Idosa.

PRESIDENTE: Senador Paulo Paim

RELATOR: Senador Flávio Arns

26 de Setembro de 2019



PARECER Nº , DE 2019

Da COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA, sobre o Projeto de Lei nº 4.253, de 2019, de autoria do Senador Marcelo Castro, que *institui a Semana Nacional da Pessoa Idosa*.

Relator: Senador **FLÁVIO ARNS**

I – RELATÓRIO

Esta Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) examina o Projeto de Lei (PL) nº 4.253, de 2019, de autoria do Senador Marcelo Castro, que *institui a Semana Nacional da Pessoa Idosa*.

O **art. 1º** da proposição estabelece que a semana que se pretende instituir será “celebrada, anualmente, na semana que compreender o dia 27 de setembro, Dia Nacional da Pessoa Idosa”, e terá como objetivos:

- disseminar, especialmente entre a população idosa, o conhecimento dos direitos e garantias estabelecidos no Estatuto do Idoso, notadamente a garantia da absoluta prioridade;
- divulgar informações que contribuam para o esclarecimento da população acerca dos desafios da pessoa idosa, em particular ao envelhecimento digno, bem como para a promoção de sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade;
- conscientizar a população sobre a importância da pessoa idosa como fonte de experiências para a construção de uma sociedade mais inclusiva;

- propagar informações de caráter educativo sobre os aspectos biopsicossociais do envelhecimento;
- sensibilizar os diversos segmentos da sociedade sobre a importância da intergeracionalidade e do respeito à pessoa idosa, realçando a necessidade de existência de canais de comunicação voltados para a troca de experiências entre as pessoas idosas e as demais gerações;
- contribuir para o fortalecimento do protagonismo da pessoa idosa;
- valorizar e estimular a prática de atividade física, o lazer, a educação e a cultura como fatores de promoção da saúde, bem-estar e autoestima da pessoa idosa.

O **art. 2º**, por sua vez, consigna, em rol exemplificativo, como princípios da Semana Nacional da Pessoa Idosa, o respeito e a igualdade geracional, étnico-racial, religiosa, socioeconômica e de gênero; o acesso à educação formal e a programas de aprendizagem, ao mercado de trabalho e ao emprego, à comunicação, à informação e aos serviços de saúde e de prevenção de doenças; a participação e inclusão social; o cuidado, convivência familiar, suporte comunitário e proteção social; o envelhecimento ativo e digno; a prevenção, recuperação, manutenção e promoção da saúde física e mental e da independência da pessoa idosa; a conscientização sobre os males da violência física ou psicológica contra a pessoa idosa; a transversalidade de políticas públicas voltadas para o bem-estar da população idosa.

O **art. 3º** ilustra que atividades poderão ser desenvolvidas, a critério do poder público, para celebrar a efeméride: interlocução entre os diversos segmentos da sociedade, privilegiando a disseminação de informações relacionadas ao respeito, proteção e garantias da pessoa idosa; atividades multidisciplinares em palestras, debates, seminários, cursos e eventos, entre outras de caráter educativo e de saúde; veiculação de campanhas que visem a disseminar informações sobre valorização e respeito, mercado de trabalho, participação social e econômica, envelhecimento ativo e digno, direitos, garantias, educação financeira, políticas e serviços públicos destinados à pessoa idosa; iluminação de prédios públicos com luzes de cor prata para representar a data.

Por fim, o **art. 4º** faz coincidir a vigência da norma em que se converter a proposição com a data de sua publicação.

Na justificção, o Senador Marcelo Castro argumenta que é “por meio da conscientização e da ação que construiremos uma realidade em que o idoso tenha, primeiramente, uma autoimagem positiva, e que possa, de fato, sentir-se digno, participar na comunidade, exercer sua cidadania, gozar de dignidade e ter respeitados seus demais direitos previstos legalmente”, tendo a semana alvitrada a finalidade de ampliar a compreensão dos atores públicos e da população em geral acerca dos desafios enfrentados pelos idosos”.

Não foram apresentadas emendas.

Após o escrutínio desta Comissão, a proposição será submetida à avaliação da Comissão de Educação, em caráter terminativo.

II – ANÁLISE

O art. 102-E do Regimento Interno do Senado Federal atribui à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa competência para examinar proposições referentes à garantia e promoção dos direitos humanos e à proteção dos idosos. Justifica-se, pois, sua competência para a apreciação do PL nº 4.253, de 2019.

À falta de distribuição da matéria à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, parece-nos apropriado tecer algumas considerações acerca de sua **constitucionalidade**. A esse respeito, sob os aspectos formal e material, nenhuma objeção lhe pode ser oposta, porquanto i) detém a União competência para resolver sobre direitos e garantias da pessoa idosa (art. 203, V, e art. 230, *caput* e § 2º, da Constituição); ii) pode o Congresso Nacional dispor sobre o assunto (Constituição, art. 48, *caput*), não havendo reserva temática a respeito (art. 61, § 1º, da Constituição); iii) os termos da proposição não importam em violação de cláusula constitucional alguma; e iv) a proposta está revestida sob a forma de projeto de lei ordinária.

No que concerne à **juridicidade**, o PL nº 4.253, de 2019, se afigura irretocável, porquanto i) o meio eleito para o alcance dos objetivos pretendidos (normatização via edição de lei) é o adequado; ii) a disposição nele vertida inova o ordenamento jurídico; iii) possui o atributo da generalidade; iv) se mostra dotado de potencial coercitividade e v) é

compatível com os princípios diretores do sistema de direito pátrio e, especialmente, com o subsistema de proteção à pessoa idosa.

Ainda quanto à juridicidade, registramos, particularmente, a observância da Lei nº 12.345, de 9 de dezembro de 2010, que “fixa critério para instituição de datas comemorativas”, com a realização, na Comissão de Assuntos Sociais, em 30 de maio de 2019, de audiência pública em que se debateu a instituição da Semana Nacional do Idoso. A audiência, como verificamos dos documentos que instruem a matéria, contou com a presença do Coordenador da Universidade da Maturidade (UMA), vinculada à Universidade Federal do Tocantins (UFT), o Sr. Luiz Sinésio Silva Neto; da Presidente do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa, a Sra. Lúcia Secoti; do Presidente da Sociedade Brasileira de Geriatria e Gerontologia, o Sr. Carlos André Uehara; da Coordenadora-geral do Sistema de Indicadores de Saúde e Acompanhamento de Políticas do Idoso da Fiocruz, a Sra. Dalia Romero; do Secretário Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, o Sr. Antonio Fernandes Toninho Costa; da Coordenadora de Saúde da Pessoa Idosa do Ministério da Saúde, a Sra. Elizabete Ana Bonavigo; e do Defensor Público Alberto Amaral.

No que se refere à **técnica legislativa**, um módico reparo se impõe, consistente no aprimoramento da articulação entre o *caput* do art. 3º, que prescreve que “poderão ser desenvolvidas as seguintes atividades”, e o respectivo inciso II, que principia, soando redundante, com a fórmula “realização de atividades”.

No mérito, louvamos a iniciativa substanciada na proposição em apreço, que muito pode concorrer para a compreensão – por parte não apenas dos atores estatais, mas, sobretudo, da população como um todo – dos obstáculos enfrentados diariamente e em praticamente todos os aspectos da vida pelas pessoas idosas. A proposição, ao prescrever, como objetivos, a divulgação de “informações que contribuam para o esclarecimento da população acerca dos desafios da pessoa idosa [e] para a promoção de sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade” e a conscientização da “população sobre a importância da pessoa idosa como fonte de experiências para a construção de uma sociedade mais inclusiva”, bem como ao propugnar que se promovam campanhas informativas e educativas, além de atividades de saúde e de prevenção, certamente contribuirá para o respeito e bem-estar dos idosos, além de cooperar, como consignou o autor do projeto, “para a construção de uma realidade mais positiva, com respeito e dignidade”.

Ainda somos um país jovem, mas estamos em rápido processo de envelhecimento. Contamos, atualmente, com mais de 28 milhões de pessoas acima dos 60 anos, o que representa 13,5% da população, número que deve aumentar significativamente nos próximos anos: estima-se, com efeito, que chegue, em dez anos, a 38 milhões de indivíduos, ou 17,4% do total de habitantes, e a 57 milhões de idosos, ou 24,5% da população, em 2042 – com expressivo aumento da expectativa de vida. Precisamos, pois, nos preparar para essa etapa da vida, na qual, olhando para o futuro, passaremos cada vez mais tempo, sendo preciso, por outro lado, melhorar, desde logo, o relacionamento e o diálogo com as gerações mais jovens, desconstruindo injustas imagens atribuídas aos mais velhos, não condizentes com sua realidade, expectativas, habilidades e capacidades.

Já temos uma excelente base normativa, a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), que contém um legítimo e generoso acervo de direitos e garantias atribuídos às pessoas idosas, mas que, por falta de divulgação, não chega ao conhecimento da população em geral, comprometendo-lhe, por vezes, a efetividade. Nesse, e em diversos outros temas, o PL nº 4.253, de 2019, revela ser alvissareira novidade, prevendo a divulgação do conteúdo do Estatuto, de seus princípios, direitos, prerrogativas e vedações.

Urge tenhamos no Brasil uma efeméride como a ora examinada, que busque expressamente conscientizar a população acerca da importância da pessoa idosa como fonte de experiências para a construção de uma sociedade mais inclusiva e tenha, como princípios, o respeito e a igualdade geracional, étnico-racial, religiosa, socioeconômica e de gênero; o acesso a educação formal e a programas de aprendizagem, ao mercado de trabalho e ao emprego, à comunicação, à informação e aos serviços de saúde e de prevenção de doenças; o envelhecimento ativo e digno; a participação e inclusão social.

Em boa hora, pois, foi apresentado o PL nº 4.253, de 2019, que decerto carreará, para a prática social, benefícios atualmente cristalizados na lei de regência da área.

Por fim, sugerimos apenas alterar, no inciso IV do art. 3º, a cor das luzes utilizadas nos prédios públicos por ocasião da data, tendo em vista ser tecnicamente difícil produzi-las na cor prata.

III – VOTO

Em razão do exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 4.253, de 2019, com a seguinte emenda:

EMENDA Nº 1 -CDH

Dê-se ao do art. 3º do Projeto de Lei nº 4.253, de 2019, a seguinte redação:

“**Art. 3º** A critério do poder público, poderão ser estimuladas e desenvolvidas as seguintes atividades:

.....
II – palestras, debates, seminários, cursos e eventos, entre outros eventos de caráter educativo e de saúde;

.....
IV – iluminação de prédios públicos com luzes de cor branca ou branco-azulada para representar a data.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



Relatório de Registro de Presença
CDH, 26/09/2019 às 09h - 106ª, Extraordinária
 Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa

Bloco Parlamentar Unidos pelo Brasil (MDB, REPUBLICANOS, PP)	
TITULARES	SUPLENTES
JADER BARBALHO	1. JARBAS VASCONCELOS
MARCELO CASTRO	2. DANIELLA RIBEIRO
VANDERLAN CARDOSO	3. LUIS CARLOS HEINZE
MAILZA GOMES	4. VAGO
EDUARDO GOMES	5. VAGO

Bloco Parlamentar PSDB/PSL (PSDB, PSL)	
TITULARES	SUPLENTES
EDUARDO GIRÃO PRESENTE	1. SORAYA THRONICKE
STYVENSON VALENTIM	2. ROMÁRIO PRESENTE
MARA GABRILLI PRESENTE	3. ROSE DE FREITAS
JUÍZA SELMA	4. LASIER MARTINS

Bloco Parlamentar Senado Independente (PATRIOTA, REDE, PDT, CIDADANIA, PSB)	
TITULARES	SUPLENTES
FLÁVIO ARNS PRESENTE	1. ALESSANDRO VIEIRA PRESENTE
ACIR GURGACZ	2. FABIANO CONTARATO PRESENTE
LEILA BARROS PRESENTE	3. JORGE KAJURU

Bloco Parlamentar da Resistência Democrática (PT, PROS)	
TITULARES	SUPLENTES
PAULO PAIM PRESENTE	1. PAULO ROCHA PRESENTE
TELMÁRIO MOTA PRESENTE	2. ZENAIDE MAIA PRESENTE

PSD	
TITULARES	SUPLENTES
AROLDE DE OLIVEIRA PRESENTE	1. SÉRGIO PETECÃO
NELSON TRAD PRESENTE	2. LUCAS BARRETO

Bloco Parlamentar Vanguarda (DEM, PL, PSC)	
TITULARES	SUPLENTES
MARCOS ROGÉRIO	1. MARIA DO CARMO ALVES
CHICO RODRIGUES PRESENTE	2. VAGO

Não Membros Presentes

DÁRIO BERGER
 FLÁVIO BOLSONARO
 ROGÉRIO CARVALHO
 JAYME CAMPOS
 WELLINGTON FAGUNDES
 MARCOS DO VAL

DECISÃO DA COMISSÃO**(PL 4253/2019)**

NA 106ª REUNIÃO, EXTRAORDINÁRIA, REALIZADA NESTA DATA, A COMISSÃO APROVA O RELATÓRIO DO SENADOR FLÁVIO ARNS, QUE PASSA A CONSTITUIR O PARECER DA CDH, FAVORÁVEL AO PROJETO, COM A EMENDA Nº 1-CDH.

26 de Setembro de 2019

Senador PAULO PAIM

Presidente da Comissão de Direitos Humanos e Legislação
Participativa



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI Nº 4253, DE 2019

Institui a Semana Nacional da Pessoa Idosa.

AUTORIA: Senador Marcelo Castro (MDB/PI)



[Página da matéria](#)

PROJETO DE LEI Nº , DE 2019

Institui a Semana Nacional da Pessoa Idosa.



O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Fica instituída a Semana Nacional da Pessoa Idosa, a ser celebrada, anualmente, na semana que compreender o dia 27 de setembro, Dia Nacional da Pessoa Idosa.

Parágrafo único. A Semana Nacional da Pessoa Idosa tem como objetivos:

I – disseminar, especialmente entre a população idosa, o conhecimento dos direitos e garantias estabelecidos na Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), notadamente a garantia da absoluta prioridade;

II – divulgar informações que contribuam para o esclarecimento da população acerca dos desafios da pessoa idosa, em particular ao envelhecimento digno, bem como para a promoção de sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade;

III – conscientizar a população sobre a importância da pessoa idosa como fonte de experiências para a construção de uma sociedade mais inclusiva;

IV – propagar informações de caráter educativo sobre os aspectos biopsicossociais do envelhecimento;

V – sensibilizar os diversos segmentos da sociedade sobre a importância da intergeracionalidade e do respeito à pessoa idosa, realçando

a necessidade de existência de canais de comunicação voltados para a troca de experiências entre as pessoas idosas e as demais gerações;

VI – contribuir para o fortalecimento do protagonismo da pessoa idosa;

VII – valorizar e estimular a prática de atividade física, o lazer, a educação e a cultura como fatores de promoção da saúde, bem-estar e autoestima da pessoa idosa.

Art. 2º São princípios da Semana Nacional da Pessoa Idosa, dentre outros:

I – respeito e igualdade geracional, étnico-racial, religiosa, socioeconômica e de gênero;

II – acesso à educação formal e a programas de aprendizagem, ao mercado de trabalho e ao emprego, à comunicação, à informação e aos serviços de saúde e de prevenção de doenças;

III – participação e inclusão social;

IV – cuidado, convivência familiar, suporte comunitário e proteção social;

V – envelhecimento ativo e digno;

VI – prevenção, recuperação, manutenção e promoção da saúde física e mental e da independência da pessoa idosa;

VII – conscientização sobre os males da violência física ou psicológica contra a pessoa idosa;

VIII – transversalidade de políticas públicas voltadas para o bem-estar da população idosa.



Art. 3º A critério do poder público, poderão ser desenvolvidas as seguintes atividades:

I – interlocução entre os diversos segmentos da sociedade, privilegiando a disseminação de informações relacionadas ao respeito, proteção e garantias da pessoa idosa;

II – realização de atividades multidisciplinares em palestras, debates, seminários, cursos e eventos, entre outras de caráter educativo e de saúde;

III – veiculação de campanhas que visem a disseminar informações sobre valorização e respeito, mercado de trabalho, participação social e econômica, envelhecimento ativo e digno, direitos, garantias, educação financeira, políticas e serviços públicos destinados à pessoa idosa;

IV – iluminação de prédios públicos com luzes de cor prata para representar a data.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A definição legal de “pessoa idosa” se dá pelo critério da idade: são aquelas que possuem sessenta anos de vida ou mais. O Brasil possui mais de 28 milhões de pessoas nessa faixa etária, o que representa 13,5% da população. As projeções do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) indicam um aumento expressivo no número de idosos no País. Em dez anos, essa população chegará a 38 milhões de indivíduos, ou 17,4% do total de habitantes. Em 2042, teremos 57 milhões de idosos, o dobro do número atual, representando 24,5% da população brasileira.

A expectativa de vida também continuará em sua trajetória crescente, e chegará, em 2060, a 77,9 anos para homens e 84,23 anos para mulheres. Serão, em média, 17,9 e 24,23 anos vividos no que se considera a velhice, para habitantes de cada um dos gêneros respectivamente. Diante dessa série de mudanças estruturais da população, antigos hábitos, rótulos e



SF/19090.07384-79

estigmas que se tinham para com as pessoas idosas devem ser, definitivamente, abandonados. As imagens que foram construídas ao longo dos anos, em que idosos figuravam, injustificadamente, como seres menos capazes, já não condizem sequer com a sua realidade atual, menos ainda, por óbvio, com a futura.

O jovem de hoje será o idoso de amanhã. Envelhecer será, cada vez mais, visto como um privilégio, uma dádiva, e como fruto da evolução de nossa sociedade. Desconhecemos quem não queira envelhecer de forma ativa, saudável e recebendo o tratamento adequado e respeitoso dos jovens e dos atores públicos e privados. Portanto, acreditamos que é por meio da conscientização e da ação que construiremos uma realidade em que o idoso tenha, primeiramente, uma autoimagem positiva, e que possa, de fato, sentir-se digno, participar na comunidade, exercer sua cidadania, gozar de dignidade e ter respeitados seus demais direitos previstos legalmente.

Por essas razões é que propomos a instituição da Semana Nacional da Pessoa Idosa, a ser realizada na semana que compreender o dia 27 de setembro, Dia Nacional da Pessoa Idosa. A Semana tem a finalidade de ampliar a compreensão dos atores públicos e da população em geral acerca dos desafios por eles enfrentados. A proposta é que se façam, a critério do poder público, campanhas informativas e educativas, bem como atividades de saúde e de prevenção para que, a um só tempo, seja possível contribuir para o bem-estar dos idosos e, também, para a construção de uma realidade mais positiva, com respeito e dignidade.

Em atendimento às exigências da Lei nº 12.345, de 9 de dezembro de 2010, foi realizada na Comissão de Assuntos Sociais, no dia 30 de maio de 2019, audiência pública em que se debateu a instituição da efeméride alvitrada. A audiência contou com a presença do Sr. Luiz Sinésio Silva Neto, coordenador da Universidade da Maturidade (UMA), vinculada à Universidade Federal do Tocantins (UFT); da Sra. Lúcia Secoti, presidente do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa; do Sr. Carlos André Uehara, presidente da Sociedade Brasileira de Geriatria e Gerontologia; da Sra. Dália Romero, coordenadora-geral do Sistema de Indicadores de Saúde e Acompanhamento de Políticas do Idoso da Fiocruz; do Sr. Antonio Fernandes Toninho Costa, Secretário Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos



SF/19090.07384-79

Humanos; da Sra. Elizabete Ana Bonavigo, Coordenadora de Saúde da Pessoa Idosa do Ministério da Saúde; e do Sr. Alberto Amaral, Defensor Público. Todos os expositores reforçaram a importância da instituição da data.

Especificamente, o Sr. Luiz Sinésio Silva Neto disse, na ocasião, acreditar que a instituição da Semana da Pessoa Idosa pode servir de estímulo a uma cidadania mais consciente, ativa e solidária. Segundo o professor, devemos estar preparados para a realidade de um País que já possui, hoje, cerca de 30 milhões de brasileiros com idade acima dos sessenta anos, sendo preciso, em razão disso, adotar políticas que levem em conta a “heterogeneidade da velhice”, em um país de dimensões continentais onde se constata diferentes maneiras de envelhecer, nos níveis individual e coletivo. O docente realçou a exitosa experiência Universidade da Maturidade, cujo objetivo é a educação voltada para as pessoas com mais de cinquenta anos de idade e que, segundo ele, realiza muito bem a interlocução com atores políticos para fortalecer e expandir a sua atuação.

A Sra. Lúcia Secoti, por sua vez, afirmou que a criação da Semana Nacional da Pessoa Idosa certamente contribuirá para a proteção, promoção e defesa da pessoa idosa, de forma alinhada, no plano institucional, com as diretrizes e valores do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa e, no âmbito normativo, com o marco introduzido pela Constituição Federal de 1988, que atribuiu uma conotação cidadã à Seguridade Social, que, assim, deixou de ter um enfoque meramente assistencialista.

A Sra. Dalia Romero, na sequência da Audiência, parabenizou o Parlamento pela proposta de criação da Semana Nacional da Pessoa Idosa, revelando preocupação com o fato de a mídia ordinariamente tratar o idoso e o envelhecimento de modo negativo. Apontou que a instituição da Semana Nacional da Pessoa Idosa trilha o caminho aberto pelo Plano de Ação Internacional de Viena, de 1982, que já teve, no Brasil, muitos de seus objetivos implantados, como o Estatuto do Idoso e o Pacto de Saúde da Pessoa Idosa.

O Sr. Carlos André Uehara destacou que o Brasil tem passado por um processo acelerado de envelhecimento populacional nos últimos



quarenta anos, processo similar ao ocorrido em países desenvolvidos, porém mais rápido e sem o respectivo desenvolvimento econômico e social, o que, somado ao fato de termos transitado rapidamente de um país rural para urbano, gerou e continua a gerar impactos significativos para a sociedade. Mencionou que a mídia costuma conceber a pessoa idosa entre extremos, tratando ou do idoso senil ou do idoso esportista, embora o perfil mais central, o dos idosos independentes, seja a maioria. O médico ressaltou que a imagem do idoso como doente e inativo deve ser mudada, porquanto o envelhecimento populacional impactará toda a sociedade em uma série de aspectos da vida, que vão muito além da saúde. Nesse sentido, indicou que devemos buscar um cuidado multidisciplinar do idoso, vendo-o como parte da comunidade, em ambientes de convivência coletiva, com o envolvimento de diversos profissionais, prevenção e avaliações frequentes, mantendo-o próximo ao seu lar. Por fim, parabenizou a iniciativa de trazer à tona a discussão do assunto, por meio de audiência destinada a debater a criação da Semana.

A Sra. Elizabete Ana Bonavigo, de sua parte, abordou o tema da heterogeneidade do envelhecimento, ponderando que se a expectativa de vida no Brasil é de 76 anos, no Maranhão é de 71 anos e no Rio Grande do Sul é de 78 anos. Asseverou que o envelhecimento é determinado pela trajetória de vida e depende de vários fatores (sociais, econômicos e de hábitos de vida), sendo necessário repensar não somente a política de saúde, mas todas as políticas públicas, a fim de que, como preconiza a Organização Mundial da Saúde (OMS), “envelhecimento saudável” signifique não apenas ausência de doença, mas, sobretudo, envelhecimento com desenvolvimento da capacidade funcional. Afirmou que o dia 1º de outubro já é visto como uma oportunidade para a realização de debates com a sociedade sobre discriminação etária e estigmatização do idoso, bem como sobre a agenda de políticas públicas destinadas a esse segmento populacional, apontando, particularmente, que a instituição da Semana deve ser acompanhada de ações concretas, fruto de esforço e de colaboração tanto do Executivo, quanto do Legislativo.

O Sr. Alberto Amaral afirmou que saber-se titular de direitos talvez seja uma das grandes dificuldades da população brasileira, especialmente tratando-se de segmentos vulneráveis, como o dos idosos, marcado, entre outras chagas, pelo analfabetismo. Declarou, ainda, não ser possível ignorar, além do crescimento da população idosa, a violência a que



ela é submetida (havendo lamentável destaque para a violência de gênero contra mulheres idosas). Destacou que o idoso sofre violências estruturais, pela própria conformação social, mas também violências interpessoais e institucionais. Anunciou que, de sua perspectiva, a criação da Semana Nacional do Idoso, pelo potencial de sensibilizar os gestores públicos e a população, é muito bem-vinda, sobretudo se trouxer consigo medidas e políticas públicas de respeito à pessoa idosa, compreendendo-a como parcela sensível da população.

O Sr. Antônio Fernandes Toninho Costa, por fim, indicou temas que deveriam fazer parte da Semana Nacional da Pessoa Idosa: fortalecimento dos vínculos familiares, para combater o que chamou de “cultura do abandono do idoso nas instituições de longa permanência”; interlocução entre as diversas esferas de Governo, com o objetivo de reformular os modelos de políticas públicas voltadas para os idosos; promoção da educação financeira para esse segmento populacional, com o propósito de evitar abusos e situações de violência no âmbito familiar; integração social do idoso e inserção dessa população no mercado de trabalho; incremento do investimento público em ações voltadas para a população idosa.

Pela relevância da matéria, contamos com o apoio dos nobres Senadores e Senadoras para sua aprovação.

Sala das Sessões,

Senador MARCELO CASTRO



LEGISLAÇÃO CITADA

- Constituição de 1988 - CON-1988-10-05 - 1988/88
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:constituicao:1988;1988>
- Lei nº 10.741, de 1º de Outubro de 2003 - Estatuto do Idoso; Lei do Idoso - 10741/03
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:2003;10741>
- Lei nº 12.345, de 9 de Dezembro de 2010 - LEI-12345-2010-12-09 - 12345/10
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:2010;12345>