



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

PARECER Nº , 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



SF/19150.49319-90



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).





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.





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.





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





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.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

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, tantos 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





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: 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.

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

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





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

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 ensino 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





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





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

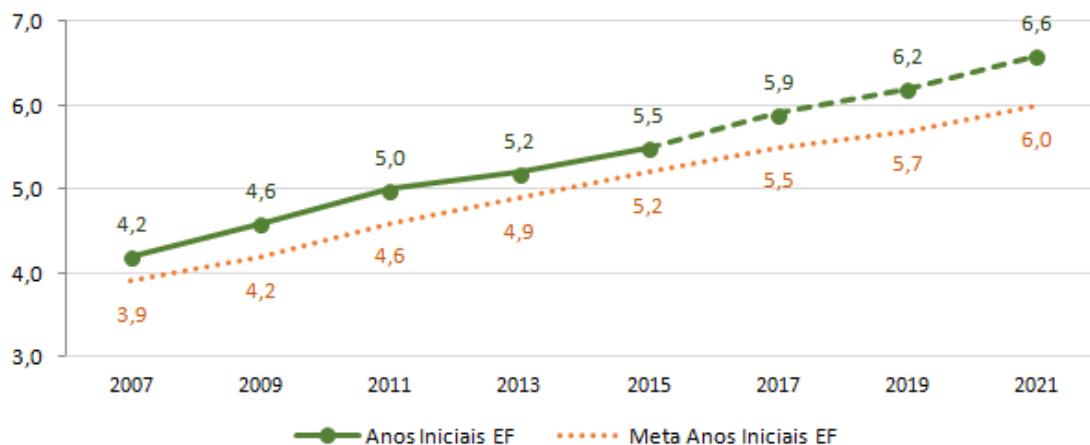
* atualmente quase implementada.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

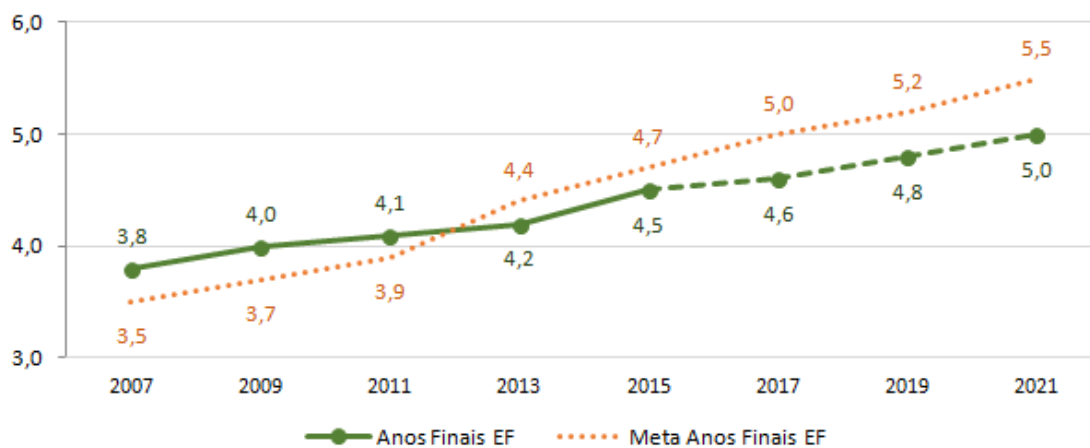
Gráfico 1 – Evolução do Ideb em comparação com as metas fixadas para os anos iniciais do ensino fundamental*



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).

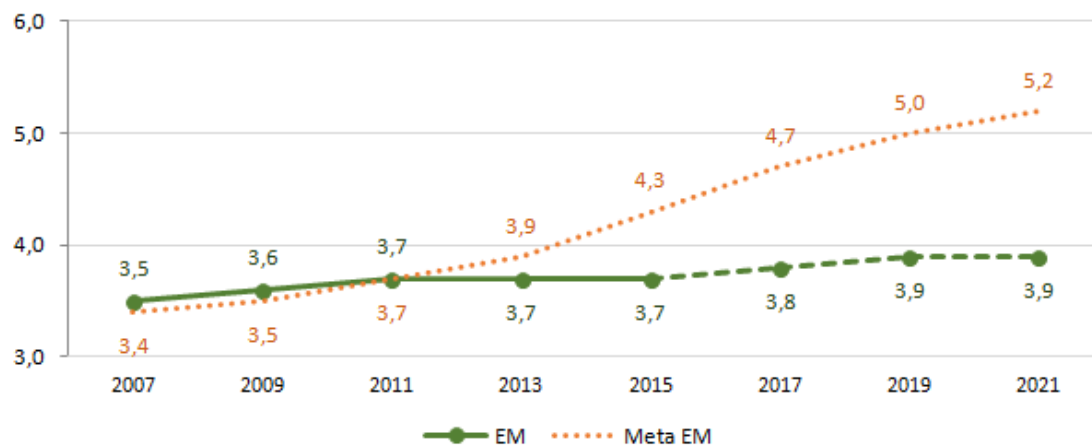
* Ideb apurado em 2017: 4,7.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador IZALCI LUCAS

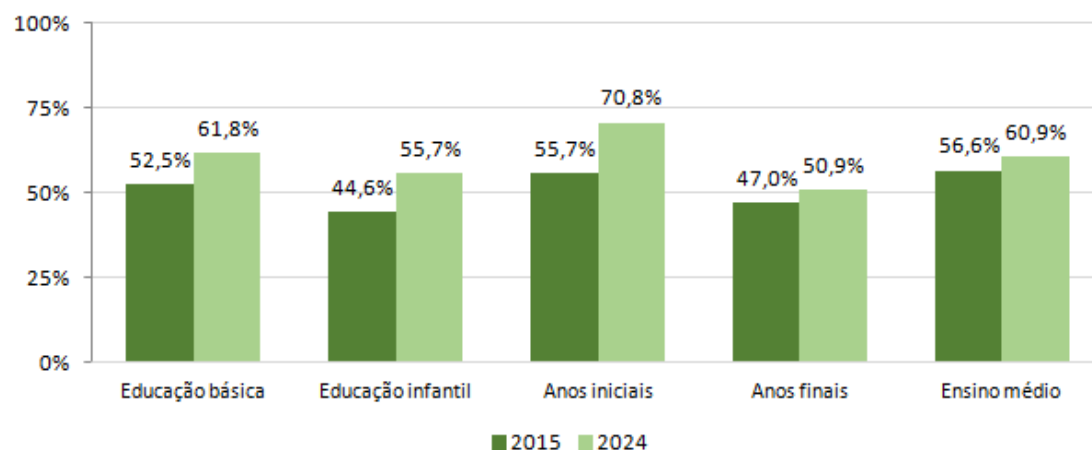
Gráfico 3 – Evolução do Ideb em comparação com as metas fixadas para o ensino médio*



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).





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”.

