

O II PNE: reflexões sobre o projeto e suas metas

Consultoria Legislativa
Abril 2011

I PNE - Tramitação

PL n°s 4.155, de 10/02/98, do Dep. Ivan Valente (PT/SP) e 4.173, de 12/02/98, do Executivo, distribuídos às CEC, CFT e CCJC

Em diferentes momentos, 37, 8 e 160 emendas oferecidas na CEC

Aprovado Substitutivo do Relator, Dep. Nelson Marchezan (PSDB/RS), na CEC em 9/12/99, no plenário da CD em 14/06/2000 e remetido ao SF em 30/06/00

No SF, aprovado Parecer favorável do Relator, Sen. José Jorge (PFL/PE), na CE em 12/12/00.

Lei n° 10.172, de 9/01/01, *que aprova o PNE e dá outras providências*, sancionada com veto a 9 dispositivos com impacto no financiamento da educação

Vetos mantidos em sessão conjunta do Congresso Nacional em 6/05/09

COMPARANDO AS ESTRUTURAS

PNE 2001-2011	Projeto PNE 2011-2020
<p>Capítulos</p> <ul style="list-style-type: none">I. IntroduçãoII. Níveis de ensinoIII. Modalidades de ensinoIV. Magistério da educação básicaV. Financiamento e gestãoVI. Acompanhamento e avaliação do plano <p>Cada capítulo</p> <ul style="list-style-type: none">1. Diagnóstico2. Diretrizes3. Objetivos e metas	<p>20 metas</p> <p>Cada meta com estratégias</p> <p>Comentários:</p> <ul style="list-style-type: none">1. Não há diagnóstico2. Algumas metas desdobráveis em mais de uma3. Algumas estratégias são metas

PNE 2001-2011		Projeto PNE 2011-2020	
Temas	Objetivos e metas *	Metas	Estratégias
II. A.1. Educação Infantil	25	1 – Educação Infantil	9
II. A.2. Ens. Fundamental	30	2 e 5 – Ens. Fundamental	12 + 5
II. A.3. Ensino Médio	20	3 – Ensino Médio	12
II. B.4. Educação Superior	31	4 – Educação Especial	6
III.5. EJA	26	6 e 7 – Educação Básica	6 + 25
III.6. Ed. a Distância e Tecnologias Educacionais	22	8 e 9 – Escolaridade e Analfabetismo	6 + 5
III.7. Ed. Tecnológica e Formação Profissional	15	10 – EJA	8
III.8. Educação Especial	28	11 – Ed. Profissional	10
III.9. Educação Indígena	21	12 a 14 – Ed. Superior	16 + 7 + 9
IV.10. Formação dos Profs e Valorização do Mag.	27	15 a 18 – Profissionais da Ed. Básica	10 + 17 + 3 + 8
V.11. Financiamento e Gestão	41	19 e 20 – Gestão e Financiamento	2 + 6
Total	286	Total	20 + 182 = 202

* Sem os onze vetos

O projeto de lei nº 8.035, de 2010

Art. 1º : aprovação do PNE

Art. 2º : diretrizes

Art. 3º : cumprimento das metas no prazo do PNE

Art. 4º : metas referenciadas aos censos educacionais

Art. 5º : avaliação, no 4º ano, da meta de financiamento

Art. 6º : duas conferências nacionais e o fórum nacional

Art. 7º : implementação em regime de colaboração

§ 3º detalhamento sobre educação indígena

Art. 8º : planos dos estados, DF e municípios em um ano

§§ 1º e 2º detalhamento sobre educação no campo, quilombola e especial

Art. 9º : leis sobre gestão democrática em um ano

Art. 10 : dotações nas leis orçamentárias locais

Art. 11 : IDEB, calculado pelo Inep; outros indicadores

Art. 12 : cláusula de vigência

O II PNE:

- . 20 metas, desdobradas em diversas estratégias
- . Abrange todas as etapas e modalidades da educação

Algumas dificuldades:

- . ausência de um diagnóstico no próprio projeto de II PNE
- . falta de estimativa de custos das metas propostas e da repartição de responsabilidades financeiras entre os entes federados
- . várias das chamadas estratégias são, na realidade, metas, que também deveriam estar adequadamente quantificadas
- . no conjunto das metas, apenas duas são essencialmente qualitativas: metas nº 5 (alfabetização) e nº 7 (IDEB).

Meta 1: Universalizar, até 2016, o atendimento escolar da população de quatro e cinco anos, e ampliar, até 2020, a oferta de educação infantil de forma a atender a cinquenta por cento da população de até três anos.

Situação atual (2009):

Estão matriculados: 74,8% da população de 4 a 5 anos

18,4% / 21,6% da população de 0 a 3 anos

Comentário: esforço prioritariamente municipal, que significa criar 1,6 milhões de vagas na pré-escola, em cinco anos, e oportunidades de atendimento a mais 3,4 milhões de crianças de 0 a 3 anos, em creches ou outras formas, em dez anos.

A meta para as crianças de 0 a 3 anos é igual à do I PNE; demanda ativa.

Meta 2: Universalizar o ensino fundamental de nove anos para toda população de seis a quatorze anos.

Situação atual (2009):

31,7 milhões de matrículas, sendo 13 milhões (41%) no EF de 8 anos e 18,7 milhões (59%) no EF de 9 anos.

Nos estados/DF: 10,5 milhões de matrículas, sendo 6 milhões (57%) no EF de 8 anos e 4,5 milhões (43%) no EF de 9 anos.

Taxa bruta de escolarização da população de 6 a 14 anos: 97,6%

Taxa líquida de escolarização dessa população: 91,1%

Comentário: meta viável; limites da universalização; taxas de conclusão na faixa etária.

***Meta 3:** Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de quinze a dezessete anos e elevar, até 2020, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para oitenta e cinco por cento, nesta faixa etária.*

Situação atual (2009):

Taxa de atendimento escolar da população de 15 a 17 anos: 85,2%
Taxa líquida de escolarização dessa população: 50,9%, variando de 39,1% (Norte) a 60,5% (Sudeste).

Comentário: viabilidade da expansão do atendimento; marcos temporais intermediários para o aumento da taxa líquida; taxas de conclusão para a população na faixa etária.

***Meta 4:** Universalizar, para a população de quatro a dezessete anos, o atendimento escolar aos estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação na rede regular de ensino.*

Comentário: direito social; dados para avaliar o impacto da meta; demanda ativa; políticas de atendimento.

Meta 5: Alfabetizar todas as crianças até, no máximo, os oito anos de idade.

Comentário:

A redação da meta; a questão da alfabetização plena e sua realidade nos sistemas de ensino; tempo para alfabetização.

Meta 6: Oferecer educação em tempo integral em cinquenta por cento das escolas públicas de educação básica.

Situação atual (2009):

4% das matrículas em tempo integral na educação pública:
59% nas creches; 7% na pré-escola; 2% no EF; e 0,5% no EM

Ensino fundamental: 2,7 milhões de matrículas (9% do total de 31,7 milhões) em turno de 5 ou mais horas

Ensino médio: 1,9 milhões de matrículas (23% do total de 8,3 milhões) em turno de 5 ou mais horas

Comentário: conceito de educação em tempo integral; razão da percentagem; nível de ensino; metas intermediárias; políticas de atendimento

Meta 7: Atingir as seguintes médias nacionais para o IDEB:

<i>IDEB</i>	<i>2011</i>	<i>2013</i>	<i>2015</i>	<i>2017</i>	<i>2019</i>	<i>2021</i>
<i>Anos iniciais do ens.fundamental</i>	4,6	4,9	5,2	5,5	5,7	6,0
<i>Anos finais do ensino fundamental</i>	3,9	4,4	4,7	5,0	5,2	5,5
<i>Ensino médio</i>	3,7	3,9	4,3	4,7	5,0	5,2

Situação em	2009	2005
Anos iniciais do ensino fundamental:	4,6	3,8
Anos finais do ensino fundamental:	4,0	3,5
Ensino médio:	3,6	3,4

Comentário: desdobramento em indicadores de nível de aprendizagem e taxas de rendimento escolar; metas intermediárias e regionalizadas

Meta 8: Elevar a escolaridade média da população de dezoito a vinte e quatro anos de modo a alcançar mínimo de doze anos de estudo para as populações do campo, da região de menor escolaridade no país e dos vinte e cinco por cento mais pobres, bem como igualar a escolaridade média entre negros e não negros, com vistas à redução da desigualdade educacional.

Situação atual (2009)

Média de anos de estudo da população de:

18 anos de idade: 8,7

19 anos de idade: 9,2

20 a 24 anos: 9,6

A diferença entre urbano e rural é, em média, de 3 anos

A diferença entre o quinto mais pobre e o mais rico é, em média, de quase 6 anos (de 4,5 para 10, 1 na população com 25 ou mais anos de idade)

Comentário: população alvo adequada; média total; justiça social

***Meta 9:** Elevar a taxa de alfabetização da população com quinze anos ou mais para noventa e três vírgula cinco por cento até 2015 e erradicar, até 2020, o analfabetismo absoluto e reduzir em cinquenta por cento a taxa de analfabetismo funcional.*

Situação atual (2009):

9,7% da população com mais de 15 anos é analfabeta

Dos analfabetos, 42,6% com mais de 60 anos de idade e 35,5%, entre 40 e 59 anos.

Taxa de analfabetismo funcional (pessoas com 15 ou mais anos de idade): 20,3% (IBGE); 34% (INAF, em 2007)

Comentário: dificuldade de erradicação; qualidade do ensino

Meta 10: Oferecer, no mínimo, vinte e cinco por cento das matrículas de educação de jovens e adultos na forma integrada à educação profissional nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio.

Situação atual (em 2009):

Ensino fundamental: 0,1% das matrículas (3,6 mil em 3,1 milhões)

Ensino médio: 1,2% das matrículas (20 mil em 1,6 milhões)

Comentário: relevância da ação; distância da realidade atual em relação à meta; metas intermediárias

Meta 11: Duplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta.

Situação atual (2009)

Educação profissional articulada com o ensino médio:

1.036.945 matrículas, sendo 175.831 integradas, 306.035 concomitantes e 555.079 subsequentes

Ensino médio normal: 194.535 matrículas

Esses dois grupos reunidos representam 14% dos estudantes em nível médio

EJA - educação profissional (integrada): 19.533

Comentário: relevância da ação; modéstia dos números; metas intermediárias.

Meta 12: Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para cinquenta por cento e a taxa líquida para trinta e três por cento da população de dezoito a vinte e quatro anos, assegurando a qualidade da oferta.

Situação atual (2009):

Taxa bruta de matrícula: 26%

Taxa líquida de matrícula: 14,6%

Comentário: metas intermediárias; meta já proposta no I PNE;
falta de opções estratégicas de formação

***Meta 13:** Elevar a qualidade da educação superior pela ampliação da atuação de mestres e doutores nas instituições de educação superior para setenta e cinco por cento, no mínimo, do corpo docente em efetivo exercício, sendo, do total, trinta e cinco por cento doutores.*

Situação atual (2009):

Funções docentes em exercício: 62,6% com pós-graduação *stricto sensu*, sendo 36,2% mestres e 26,4% doutores

Comentário: viabilidade dos números propostos; divergência em relação à LDB; metas intermediárias

***Meta 14:** Elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação **stricto sensu**, de modo a atingir a titulação anual de sessenta mil mestres e vinte e cinco mil doutores.*

Situação atual (2010)

41 mil titulações de mestrado e 12 mil de doutorado

Comentário: viabilidade dos números de titulações; relação com as necessidades estratégicas de desenvolvimento do País; necessidades de matrículas.

Meta 15: Garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, 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.

Situação atual (2009):

Dos quase 2 milhões de professores, 1,3 milhões (68%) com nível superior; desses, 95% com licenciatura.

Comentário: viabilidade dos números; formação para educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental; segunda licenciatura

Meta 16: *Formar cinquenta por cento dos professores da educação básica em nível de pós-graduação lato e stricto sensu e garantir a todos formação continuada em sua área de atuação.*

Comentário: relevância da formação continuada; falta de dados para avaliar o impacto da meta; adequação da pós-graduação *stricto sensu* para a docência na educação básica; gradação da meta.

***Meta 17:** Valorizar o magistério público da educação básica, a fim de aproximar o rendimento médio do profissional do magistério com mais de onze anos de escolaridade do rendimento médio dos demais profissionais com escolaridade equivalente.*

Situação atual (2008):

Relação entre salário médio todos os demais profissionais (R\$ 921) e o salário médio dos professores da educação básica pública não federal (R\$ 1.527): **0,56**

Relação entre o salário médio de todos os demais profissionais com nível superior incompleto ou completo (R\$ 2.503) e o salário médio dos professores da educação básica pública não federal, com mesmo nível de formação (R\$ 1.638): **1,53**

Comentário: médias nem sempre são bons indicadores

***Meta 18:** Assegurar, no prazo de dois anos, a existência de planos de carreira para os profissionais do magistério em todos os sistemas de ensino.*

Comentário: relevância da meta; diretrizes efetivas

Meta 19: *Garantir, mediante lei específica aprovada no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a nomeação comissionada de diretores de escola vinculada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à participação da comunidade escolar.*

Comentário: autonomia dos entes federados; qualificação da gestão

Meta 20: Ampliar progressivamente o investimento público em educação até atingir, no mínimo, o patamar de sete por cento do produto interno bruto do País.

Situação atual

Percentual do PIB em	2000	2005	2009
Total	4,7	4,5	5,7
União	0,9	0,8	1,2
Estados/DF	2,0	1,8	2,4
Municípios	1,8	1,9	2,2

Meta 20: Ampliar progressivamente o investimento público em educação até atingir, no mínimo, o patamar de sete por cento do produto interno bruto do País.

PIB Brasil em 2009 = R\$ 3,142 trilhões

5,7% do PIB 2009 = R\$ 179, 2 bilhões

Gasto *per capita* = R\$ 179,2 bilhões /46.795.900 matrículas públicas = **R\$ 3.929,40**

7% do PIB 2009 = 220 bilhões

Gasto *per capita* = 220 bi/ 58.449.494 matrículas públicas = **R\$ 3.763,93**

(assumindo que as 11.653.594 matrículas adicionais seriam atendidas pelas redes públicas)

Para manter o mesmo gasto *per capita*, seriam necessários 45,8 bilhões adicionais, isto é, **1,5%** do PIB, totalizando **7,2%** do PIB

Meta 20: Ampliar progressivamente o investimento público em educação até atingir, no mínimo, o patamar de sete por cento do produto interno bruto do País.

DESPESA PÚBLICA EM EDUCAÇÃO COMO PERCENTAGEM DO PIB em 2007

País	Percentagem do PIB		
	Fonte: Education at a Glance - OECD 2010	Fonte: UNESCO	Fonte: Indicadores Estatísticos do Sistema Educativo do Mercosul
Argentina		4,9	5,0
Brasil	5,2	5,1	5,0
Colômbia		4,1	
Coréia	4,2		
Chile	4,0	3,4	3,6
Estados Unidos	4,7		
Finlândia	5,9		
França	5,6		
Itália	4,3		
Paraguai		4,0	
Peru		2,5	
Suécia	6,7		
Uruguai		2,8*	
Venezuela		3,7	3,6

* Refere-se ao ano de 2006.

Meta 20: Ampliar progressivamente o investimento público em educação até atingir, no mínimo, o patamar de sete por cento do produto interno bruto do País.

Comentário: cálculo dos custos das metas; suficiência (ou não) dos recursos; responsabilidades federativas na alocação dos recursos; divisão dos gastos entre educação básica e superior

Exemplos de estratégias que poderiam ser metas relevantes:

Na meta 2, sobre o ensino fundamental:

2.12) Definir, até dezembro de 2012, expectativas de aprendizagem para todos os anos do ensino fundamental, de maneira a assegurar a formação básica comum, reconhecendo a especificidade da infância e da adolescência, os novos saberes e os tempos escolares.

Na meta 7, sobre o IDEB:

7.25) Confrontar os resultados obtidos no IDEB com a média dos resultados em matemática, leitura e ciências obtidos nas provas do Programa Internacional de Avaliação de Alunos - PISA, como forma de controle externo da convergência entre os processos de avaliação do ensino conduzidos pelo INEP e processos de avaliação do ensino internacionalmente reconhecidos, de acordo com as seguintes projeções:

PISA	2009	2012	2015	2018	2021
Média dos resultados em matemática, leitura e ciências	395	417	438	455	473

Exemplos de estratégias que poderiam ser metas relevantes:

Na meta 11, sobre educação técnica de nível médio:

11.10) Elevar gradualmente a taxa de conclusão média dos cursos técnicos de nível médio na rede federal de educação profissional, científica e tecnológica para noventa por cento e elevar, nos cursos presenciais, a relação de alunos por professor para vinte, com base no incremento de programas de assistência estudantil e mecanismos de mobilidade acadêmica.

Na meta 12, sobre educação superior:

12.3) Elevar gradualmente a taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais nas universidades públicas para noventa por cento, ofertar um terço das vagas em cursos noturnos e elevar a relação de estudantes por professor para dezoito, mediante estratégias de aproveitamento de créditos e inovações acadêmicas que valorizem a aquisição de competências de nível superior.

Exemplos de estratégias que requerem exame mais cuidadoso:

Na meta 4, sobre educação especial:

4.1) Contabilizar, para fins do repasse do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, as matrículas dos estudantes da educação regular da rede pública que recebem atendimento educacional especializado complementar, sem prejuízo do cômputo dessas matrículas na educação básica regular.

Na meta 7, sobre o IDEB:

7.18) Priorizar o repasse de transferências voluntárias na área da educação para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que tenham aprovado lei específica para a instalação de conselhos escolares ou órgãos colegiados equivalentes, com representação de trabalhadores em educação, pais, alunos e comunidade, escolhidos pelos seus pares.

Exemplos de estratégias que requerem exame mais cuidadoso:

Na meta 11, sobre educação técnica de nível médio:

11.6) Expandir a oferta de financiamento estudantil à educação profissional técnica de nível médio oferecida em instituições privadas de educação superior.

Na meta 19, sobre diretores de escola:

19.1) Priorizar o repasse de transferências voluntárias na área da educação para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que tenham aprovado lei específica prevendo a observância de critérios técnicos de mérito e desempenho e a processos que garantam a participação da comunidade escolar preliminares à nomeação comissionada de diretores escolares.

Considerações finais:

- Diagnóstico indispensável
- Qualificação dos resultados da educação escolar brasileira (população escolarizada; níveis de aprendizagem)
- Relação entre fins e meios.
- Metas intermediárias; estratégias que são metas.
- Custos efetivos das ações.
- Repartição de responsabilidades, especialmente no que diz respeito ao financiamento.