



Educação
é da nossa conta

**CONSTRUÇÕES,
PALAVRAS E
PRODUTOS**



**VOL. 2
2022**

**GESTÃO, CONTROLE INTERNO
E CONTROLE SOCIAL**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA



EDUCAÇÃO É DA NOSSA CONTA CONSTRUÇÕES, PALAVRAS E PRODUTOS

Vol. 2 - Gestão, Controle Interno e Controle Social

Salvador
2022

1ª Coletânea de Documentos do *Projeto Educação é da Nossa Conta*, instituída por meio da Resolução Normativa TCE/BA nº 086, de 15 de dezembro de 2020.

Esta publicação está disponível para *download* gratuito no formato PDF. Acesse: <https://www.tce.ba.gov.br/files/flippingbook/Coletanea-Educao-vol2/index.html>

É permitida a reprodução dos textos e dos dados contidos na publicação, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Tribunal de Contas do Estado da Bahia ou do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia.

Tribunal de Contas do Estado da Bahia
© 2022 TCE/BA
Avenida 4, nº 495, Plataforma 5, Ed. Joaquim Batista Neves
Centro Administrativo da Bahia (CAB)
Salvador/Bahia - CEP: 41.745-002
E-mail: biblioteca@tce.ba.gov.br
Telefone: (71) 3115-4512 / 3115-4477 / 3115-4613

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

B151 Bahia. Tribunal de Contas do Estado.
Educação é da Nossa Conta: construções, palavras e produtos /
Tribunal de Contas do Estado da Bahia; Tribunal de Contas dos
Municípios do Estado da Bahia. – Salvador: TCE/BA, 2022.
163 p. (v. 2)
Conteúdo: v. 1. Diálogo com Anísio – v. 2. Gestão, Controle Interno
e Controle Social – v. 3. Controle Externo – v. 4. Produtos do Projeto.
ISSN 2764-5770
1. Política Educacional. 2. Controle Externo – Educação. 3. Controle
Interno – Educação. 4. Controle Social – Educação. I. Título.
CDU 37.014

Elaborada por Neuza Adorno Farias CRB-5/294

COMPOSIÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Tribunal de Contas do Estado da Bahia

Presidente: Conselheiro Marcus Vinicius de Barros Presidio
Vice-presidente: Conselheiro Antonio Honorato de Castro Neto
Corregedor: Conselheiro Gildásio Penedo Filho
Conselheiro Pedro Henrique Lino de Souza
Conselheiro Inaldo da Paixão Santos Araújo
Conselheira Carolina Matos Alves Costa
Conselheiro João Evilásio Vasconcelos Bonfim

Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia

Presidente: Conselheiro Plínio Carneiro da Silva Filho
Vice-presidente: Conselheiro Raimundo Moreira
Corregedor: Conselheiro Fernando Vita
Conselheiro Francisco de Souza Andrade Netto
Conselheiro José Alfredo Rocha Dias
Conselheiro Mário Negromonte
Conselheiro Nelson Pellegrino

CONSELHO EDITORIAL

Carolina Costa (Presidente)
Aline Kazuko Sonobe
Gabriel Ferreira Fonseca
Iris Célia Azevedo Azi
Morgana Bellazzi de Oliveira
Murilo Mota Nunes
Roberto de Freitas Tenório de Albuquerque
Thaiz Braga
Vitor Maciel

EQUIPE TÉCNICA DO GABINETE

Thaiz Braga (Coordenadora)
Aline Kazuko Sonobe
Maria Aparecida Menezes
Nathalia Silva Nascimento
Orlando Rufino
Ticiania Carvalho

PROJETO GRÁFICO E CAPA

Bianca Alves (ASCOM)
Jéssica Lavígnia (ASCOM)

DIAGRAMAÇÃO

Bianca Alves (ASCOM)

NORMALIZAÇÃO

Neuza Adorno Farias (GEBID)

REVISÃO DE LINGUAGEM

Cristiane Mary Vasconcelos Silva
Marcos Navarro (ASCOM)

IMAGENS DA CAPA

Freepik.com

LISTA DE SIGLAS

ABRACOM	Associação Brasileira dos Tribunais de Contas dos Municípios
AEE	Atendimento Educacional Especializado
ALBA	Assembleia Legislativa da Bahia
AMPCON	Associação Nacional do Ministério Público de Contas
ANA	Avaliação Nacional da Alfabetização
ANEB	Avaliação Nacional da Educação Básica
ANRESC	Avaliação Nacional do Rendimento Escolar
ATRICON	Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil
AUDICON	Associação Nacional dos Ministros e Conselheiros-Substitutos dos Tribunais de Contas
CACS	Conselho de Acompanhamento e Controle Social
CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAQ	Custo Aluno-Qualidade
CEDASC	Centro de Estudos e Desenvolvimento de Tecnologias para Auditoria
CEE	Conselho Estadual de Educação
CENPEC	Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária
CF	Constituição Federal

CNE	Conselho Nacional de Educação
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CNPGC	Conselho Nacional de Procuradores-Gerais de Contas
CNPTC	Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CONASEMS	Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde
CONDEGE	Conselho Nacional das Defensoras e Defensores Públicos-Gerais
CONGEMAS	Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social
COPELUC	Comissão Permanente de Educação
CTE-IRB	Comitê Técnico de Educação-Instituto Rui Barbosa
DCRM	Documento Curricular Referencial do Município
EDURURAL-NE	Programa de Expansão e Melhoria da Educação no Meio Rural do Nordeste
EJA	Educação de Jovens e Adultos
EPT	Educação Profissional e Tecnológica
FAED	Fundo de Assistência Educacional
FAPESB	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia
FEE/BA	Fórum Estadual de Educação da Bahia
FINEDUCA	Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação
FIOCRUZ	Fundação Oswaldo Cruz

FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FONCEDE	Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais e Distrital de Educação
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GAEPE	Gabinete de Articulação para a Efetividade da Política da Educação
IAS	Instituto Ayrton Senna
IAT	Instituto Anísio Teixeira
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IEDE	Interdisciplinaridade e Evidências no Debate Educacional
IEGM	Índice de Efetividade da Gestão Municipal
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INTOSAI	Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores
IPEM	Índice de Performance da Educação nos Municípios
IRCE	Inspetoria Regional de Controle Externo
IRDEB	Instituto de Radiodifusão Educativa da Bahia
JERP	Jogos Estudantis da Rede Pública
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
NAMPPE	Núcleo de Acompanhamento e Monitoramento das Políticas Públicas da Educação
NTE	Núcleo Territorial de Educação
OBA	Olimpíada Brasileira de Astronomia
OBLP	Olimpíada Brasileira de Língua Portuguesa
OBMEP	Olimpíada Brasileira de Matemática das Escolas Públicas
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PARFOR	Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PEE	Plano Estadual de Educação
PETE	Programa Estadual de Transporte Escolar
PIB	Produto Interno Bruto
PISA	Programa Internacional de Avaliação de Estudantes
PME	Plano Municipal de Educação
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAIC	Programa Nacional de Alfabetização na Idade Certa
PNE	Plano Nacional de Educação

PPA	Plano Plurianual
PPP	Projeto Político Pedagógico
PSNP	Piso Salarial Nacional Profissional
REDA	Regime Especial de Direito Administrativo
RREO	Relatório Resumido de Execução Orçamentária
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SAEP	Sistema de Avaliação da Educação Profissional e Tecnológica
SASE	Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino
SEC	Secretaria da Educação
SEFAZ	Secretaria da Fazenda
SEI	Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia
SEPLAN	Secretaria do Planejamento
SETRE	Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte
SIASI	Sistema Instituto Ayrton Senna de Informações
SICONFI	Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro
SIGA	Sistema Integrado de Gestão e Auditoria
SIMCAQ	Simulador de Custo-Aluno Qualidade
SINAEB	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SIOP	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento
SIOPE	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação

SJDHDS	Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social
SNE	Sistema Nacional de Educação
SUDESB	Superintendência dos Desportos do Estado da Bahia
TAC	Termo de Ajuste de Conduta
TBM	Taxa Bruta de Matrícula
TCE/BA	Tribunal de Contas do Estado da Bahia
TCM/BA	Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia
TCU	Tribunal de Contas da União
TLE	Taxa Líquida de Escolarização
TLM	Taxa Líquida de Matrícula
UEE	Unidade Escolar Estadual
UEFS	Universidade Estadual de Feira de Santana
UESB	Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia
UESC	Universidade Estadual de Santa Cruz
UNCME	União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNEB	Universidade do Estado da Bahia
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UPB	União dos Prefeitos da Bahia
VAAF	Valor Anual por Aluno
VAAT	Valor Anual Total por Aluno

SUMÁRIO

VOLUME 1 – Diálogos com Anísio

VOLUME 2 – Gestão, Controle Interno e Controle Social

Relatos de Experiência - Gestão e Controle Interno

O DESTAQUE EDUCACIONAL DO MUNICÍPIO DE LICÍNIO DE ALMEIDA E A HISTÓRIA DE SUCESSO DA ESCOLA MUNICIPAL PINGO DE GENTE: COMO É POSSÍVEL UMA EDUCAÇÃO DE QUALIDADE PARA TODOS?

Matildes Pachêco Barbosa Freire e Karla Mychely Teles de Miranda Santana 17

Artigos - Controle Social

PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DA BAHIA 2016/2026: MONITORAMENTO E PERSPECTIVAS NO MEIO CAMINHO DE SUA IMPLEMENTAÇÃO

Maria Couto Cunha e Jean Mário Araújo Costa 53

O REGIME DE (FALTA) DE COLABORAÇÃO E O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

José Marcelino de Rezende Pinto 87

A GESTÃO E O PLANEJAMENTO EDUCACIONAL DE SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO, NA BAHIA, DIANTE DOS DESAFIOS DE GARANTIR O DIREITO À EDUCAÇÃO EM TEMPOS DE PANDEMIA

Moacir Freitas Borges, Maria Couto Cunha e Alessandra Santos de Assis..... 115

O CUSTO ALUNO QUALIDADE (CAQ) NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E NO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (PNE): UM NOVO REGIME JURÍDICO PARA A REALIZAÇÃO DO PADRÃO DE QUALIDADE DO ENSINO

Salomão Barros Ximenes 139

VOLUME 3 – Controle Externo

VOLUME 4 – Produtos do Projeto





TCE e entidades parceiras se alinham para avançar na educação pública e de qualidade (2017 a 2020)
Fotos: Gustavo Rozário - TCE/BA



GESTÃO CONTROLE INTERNO



RELATOS DE EXPERIÊNCIA

Gestão e Controle Interno



O DESTAQUE EDUCACIONAL DO MUNICÍPIO DE LICÍNIO DE ALMEIDA E A HISTÓRIA DE SUCESSO DA ESCOLA MUNICIPAL PINGO DE GENTE: COMO É POSSÍVEL UMA EDUCAÇÃO DE QUALIDADE PARA TODOS?

Matildes Pachêco Barbosa Freire*
Karla Mychely Teles de Miranda Santana**

RESUMO

O presente artigo apresenta a história de sucesso educacional do município baiano de Licínio de Almeida e da Escola Municipal Pingo de Gente, uma das escolas da rede do mesmo município que, através do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), destacaram-se no cenário nacional. Trata-se de uma amostragem do que o município e a escola têm realizado ao longo dos anos para evoluir na qualidade educacional e mostrar que é possível fazer uma Educação Pública de qualidade, enquanto a Educação Pública Brasileira é desacreditada por muitos. Mostramos que uma gestão em rede, uma gestão democrática, a sistematização da Secretaria de Educação, a importância do papel do professor mediador, e não de um mero semeador de conteúdos, e a ressignificação da avaliação no processo de aprendizagem são fatores importantes para a melhoria educacional.

* Professora graduada em Letras Vernáculas pela Universidade do Estado da Bahia (Uneb) com especialização em Psicopedagogia / Literatura e Produção Textual, mestre em Ciências da Educação pela Universidad de Desarrollo Sustentable (UDS Py) e atualmente gestora da Escola Municipal Pingo de Gente em Licínio de Almeida – BA.

** Professora graduada em Geografia pela Universidade do Estado da Bahia, licenciada em Pedagogia com especialização em Psicopedagogia Clínica e Institucional, mestre em Ciências da Educação pela Universidad de Desarrollo Sustentable (UDS Py) e atualmente Secretária de Educação em Licínio de Almeida – BA.



Palavras-chave: Qualidade Educacional. Mudança. Foco no Aluno. Gestão Democrática. Avaliação.

ABSTRACT

This article presents an educational success story of Licínio de Almeida, a municipality in Bahia, Brazil, and Pingo de Gente Municipal School, one of the schools in the same municipality, which, through the Basic Education Development Index (Ideb), highlighted up on the National scene. This is a sampling of what the Municipality and the School have done over the years to improve educational quality and it shows that it is possible to provide quality Public Education, while Brazilian Public Education is discredited by many. We show that a network management, a democratic management, the systematization of the Department of Education, the importance of the role of the mediator teacher, and not a mere content sower, and a redefinition of assessment in the learning process are important factors for educational improvement.

Keywords: Educational Quality. Change. Student Focus. Democratic Management. Assessment.

1 INTRODUÇÃO

“Se a educação sozinha não transforma a sociedade, sem ela tampouco a sociedade muda”.
Paulo Freire

O presente artigo busca refletir sobre as ações que levaram ao bom desempenho educacional de uma cidade do interior da Bahia, Licínio de Almeida, e de uma das escolas da sua rede, Escola Municipal Pingo de Gente, que, desde o primeiro Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) realizado, vem despontando como o melhor Ideb do Estado da Bahia.



Infelizmente, a Educação Pública no Brasil não apresenta muita credibilidade na sociedade, pois os índices nas avaliações internas e externas apontam resultados baixíssimos dos estudantes, contudo Licínio de Almeida é um município do interior da Bahia que vem, ao longo dos anos, mostrando resultados opostos a essa situação educacional nacional. Todas as escolas da rede municipal têm bons resultados e, sobretudo, a Escola Municipal Pingo de Gente destaca-se por despontar, desde 2007, com o melhor resultado do estado da Bahia, alcançando a nota 8.1, o que coloca a Escola no cenário de uma das melhores do Brasil.

A Constituição Federal de 1988, no seu artigo 205, traz a Educação como um direito de todos e dever do Estado e da família, que 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. Além disso, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), no seu artigo 2º, dispõe que a Educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, possui por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Dessa forma, como está posto na maior lei do país – a Constituição Federal – e na maior lei da Educação – a LDB – é dever do Estado cuidar da qualidade da Educação dos seus cidadãos. Assim sendo, não só é possível ter Educação de qualidade para todos, como é um dever que precisa ser cumprido.

2 HISTÓRICO E PANORAMA DAS POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO NO BRASIL

Na década de 60, países desenvolvidos como EUA e Inglaterra já haviam democratizado o acesso à escola elementar e secundária e mostravam-se preocupados com a qualidade e a equidade das oportunidades educacionais, investindo em grandes pesquisas que permitissem a realização de um diagnóstico sobre sua situação educacional.



Nesse período, o Brasil ainda se esforçava por resolver o problema do acesso à Educação elementar, de forma que somente na passagem da década de 90 para 2000 assistimos à universalização do acesso ao ensino fundamental. A discussão sobre acesso e qualidade, no entanto, existia há muitas décadas no Brasil e foi impulsionada pelos Pioneiros da Educação Nova¹, nos anos 30, sob a influência intelectual e técnica norte-americana, como a de John Dewey (FONSECA, 2004, apud SANTANA, 2007).

Até a década de 80, a avaliação no Brasil estava centrada no aluno e não no sistema, como ocorre atualmente. Um dos primeiros programas, o Programa de Expansão e Melhoria do Ensino no Meio Rural do Nordeste Brasileiro (Edurural), foi implementado em 1980 com objetivo de avaliar a proficiência e as diferenças socioeconômicas entre os alunos, procurando identificar as variáveis contextuais do processo de ensino-aprendizagem. Esta avaliação foi amostral e contemplava testes de conhecimentos com alunos das 2ª e 4ª séries do ensino fundamental dos estados do Ceará, Pernambuco e Piauí. Os resultados mostraram, dentre outras realidades, que o desempenho e o rendimento dos alunos ficaram aquém do esperado e que os professores não estavam preparados para enfrentar as condições estruturais precárias e o excesso de alunos. (GATTI *et al.*, 1991).

Ainda na década de 80, ocorreu em diversos países um aumento no interesse pelas avaliações de sistemas educacionais, o que levou à criação de sistemas de avaliação em larga escala. No Brasil não foi diferente e discussões sobre o tema resultaram em uma forte tendência à instituição de sistemas de avaliação como estratégia para melhorar o acesso, permanência e a qualidade do ensino. Em 1987, houve a sistematização de um programa de avaliação que tinha por objetivo coletar informações sobre o processo educacional, denominado Sistema de Avaliação

1 Em meio à ascensão de Getúlio Vargas ao poder e em um momento intenso de reformas educacionais, foi publicado, em 1932, um documento intitulado Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, redigido por 26 intelectuais brasileiros, dentre eles Anísio Teixeira, Lourenço Filho, Fernando de Azevedo e Cecília Meireles. Tal documento propunha um rompimento com a educação tradicional vigente até então, em defesa da educação pública, coeducação (meninos e meninas juntos), bem como a laicidade, gratuidade e obrigatoriedade do ensino.



do Ensino de Primeiro Grau (Saep). A intenção governamental era ampliar o sistema de avaliação do Nordeste, o Edurural, para todo o Brasil, utilizando a mesma metodologia já empregada (HORTA NETO, 2007).

O Saep foi substituído em 1990 pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) a fim de adequar-se à nova nomenclatura educacional instituída pela Constituição Federal de 1988, permanecendo até hoje como denominação do sistema nacional de avaliação. A implementação do Saeb é fruto de um contexto de aproximação e colaboração entre o governo brasileiro e organismos internacionais e deveria se enquadrar a uma tendência internacional de busca pela melhoria da qualidade e de avaliação.

De acordo com Fonseca (2009), àquela época ocorreram ciclos de discussão sobre currículo e qualidade que contaram com a participação de educadores, gestores educacionais, intelectuais e representantes de empresas. Essas discussões contribuíram, também, para aspectos da LDB em 1996.

Alves (2008) afirma que na década de 90 os indicadores de cobertura escolar melhoraram em função do aumento da eficácia interna do sistema educacional. Dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) apontam que, entre 1991 e 2000, a taxa de atendimento escolar de crianças entre 7 a 14 anos subiu de 89% para 96,4%, enquanto que, na faixa etária de 15 a 17 anos, subiu de 62,3% para 83%.

Nessa década emergiu um novo cenário para a implementação de políticas educacionais, com a implantação do Saeb em 1990, assim como a promulgação da LDB e a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), ambos em 1996. De acordo com Alves (2008), esse cenário, em conjunto com a Constituição Federal de 1988, deu o respaldo legal para que estados e municípios tivessem autonomia para criar e gerir sistemas de ensino (descentralização), porém essa autonomia era relativa e focada, sobretudo, no ensino fundamental.



Em meados da década de 2000, observam-se mudanças nos modos de financiamento da Educação básica. Destacamos nesse período a instituição da *Prova Brasil*² e do Ideb em 2005, a substituição do Fundef pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e a criação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) em 2007. Ainda em 2005, o Saeb passou por uma reformulação, chamando-se, oficialmente, de Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) e adotou a *Prova Brasil*, cujo nome oficial é Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc). Com a mudança, esse sistema tornou-se capaz de avaliar o desempenho do ensino fundamental dos estados, municípios e de cada escola, não mais apenas por regiões e estados como antes.

De acordo com a Fundação Carlos Chagas (2012), outro motivo que levou diversas redes públicas de ensino a criarem seus próprios sistemas de avaliação foi a necessidade de um diagnóstico mais preciso, propiciado por um monitoramento mais constante, ou seja, avaliações que tenham no mínimo frequência anual e ainda contemplem mais séries do ensino fundamental. Tais sistemas normalmente se diferem um pouco da *Prova Brasil*, cuja frequência é bianual e somente avalia o 5º e o 9º anos do ensino fundamental. Outra razão importante é que os resultados da *Prova Brasil* demoram muito para serem divulgados, o que prejudicaria sua utilização e inviabilizaria “a possibilidade de planejamento mais imediato” devido à rotatividade de alunos e professores nas escolas públicas brasileiras.

Em resumo do contexto brasileiro apresentado, Bonamino e Sousa (2012) classificam a evolução dos sistemas de avaliação brasileiros em três gerações. O Saeb, em sua concepção original, seria o melhor exemplo da primeira geração, visto que apresentava caráter diagnóstico e a divulgação dos resultados era restrita, não resultando, portanto, em impacto significativo para as escolas. A *Prova Brasil* representa a segunda geração, visto que, com a criação do Ideb, há uma divulgação pública mais expressiva dos resultados escolares, causando maior exposição das escolas, mas sem atribuição de recompensas ou sanções.

2 Prova Brasil - Aplicada para alunos do 5º ano (4ª série) e 9º ano (8ª série) do Ensino Fundamental-oferece resultados por escola participante, dos municípios, dos estados, das regiões e do Brasil.



No que se refere ao âmbito internacional, o Brasil também apresenta resultados insatisfatórios. A principal avaliação internacional, o *Programme for International Student Assessment* (PISA) ou Programa Internacional de Avaliação de Alunos, é coordenado pelo Inep desde 1998 e o objetivo principal dessa avaliação é produzir indicadores que contribuam para a discussão da qualidade da Educação ministrada nos países participantes, de modo a subsidiar políticas de melhoria da Educação.

3 UM POUCO SOBRE O HISTÓRICO DO MUNICÍPIO DE LICÍNIO DE ALMEIDA E DA ESCOLA MUNICIPAL PINGO DE GENTE

De acordo com a evolução político-administrativa do território baiano, as terras pertencentes ao município de Licínio de Almeida tiveram uma ocupação que remonta ao período das capitanias hereditárias. No entanto, somente a partir do século XVIII com a criação da comarca da Vila de Santo Antônio da Jacobina, em 1720, criada especificamente para administrar todo o interior da Bahia até a divisa com Minas Gerais, é que se tem uma efetiva ocupação desse território. Atualmente, Licínio de Almeida é um pequeno município do Estado da Bahia, porém com grande destaque no cenário educacional, motivo pelo qual recebeu o apelido de “Capital da Educação”.

A Escola Municipal Pingo de Gente, por sua vez, tem grande contribuição na evolução educacional desse município, com uma excelente nota no Ideb, entre outros destaques estaduais e nacionais.

3.1 A CONFIGURAÇÃO TERRITORIAL DE LICÍNIO DE ALMEIDA

As primeiras povoações ocorridas no território que hoje pertence ao município de Licínio de Almeida datam da década de 30. Elas ocuparam as terras da fazenda Gado Bravo, do Sr. Ernes-



to Soares, sendo as primeiras edificações do arraial próximas de uma lagoa existente no lugar, devido ao fácil acesso à água e à concentração das principais atividades produtivas da fazenda.

Segundo Santana (2007), com o advento da construção da Rede Ferroviária Federal S/A, na década de 40, o arraial Gado Bravo passa a ter um fluxo maior de pessoas e, com isso, surgem mais edificações, tendo uma rápida aglomeração e transformando-se em um grande arruado de casas que serviam de base para os trabalhadores da ferrovia. Nesse rápido crescimento, o arraial transformou-se em um povoado e, logo em seguida, em Vila.

Em 1953, pela Lei Estadual nº. 628, de 30 de dezembro de 1953, o povoado de Gado Bravo foi elevado ao *status* de Distrito, passando a se chamar Licínio de Almeida em homenagem a um engenheiro que trabalhou na construção da estrada de ferro. Com o passar do tempo, esse distrito cresceu e alguns políticos da época almejavam a sua emancipação política.

Finalmente, em 12 de abril de 1962, por meio da Lei Estadual nº. 1670, de 14 de abril de 1962, criou-se o município de Licínio de Almeida, que hoje conta com uma vila (Duas Passagens), um Distrito (Tauápe) e um povoado (Jurema), além de quatro bairros, Matinha, Montanha, Gerais e Potosi, e um número significativo de comunidades rurais.

O Município de Licínio de Almeida está distante 744 km de Salvador, sendo ligado à capital pela BR-030, BA-262, BR-324 e BR-116 e mantém fortes vínculos com Guanambi e Caetité nas áreas comerciais, de serviços e econômico-financeira. Ele possui uma área de 788,3 km², limita-se ao norte com Ibiassucê e Caetité, ao sul com Jacaraci, ao oeste com Pindaí e Urandi e a leste com Caculé. Com altitude de 860m acima do nível do mar, tem para coordenadas geográficas 14°41' de latitude sul e 42°32' de longitude a oeste de Greenwich.



3.2 ANÁLISE SOCIOESPACIAL DOS ASPECTOS ECONÔMICOS DE LICÍNIO DE ALMEIDA

Licínio de Almeida está localizado na Região Sudoeste do Estado da Bahia e tem como Região de Planejamento e Econômica a Serra Geral, Região Administrativa de Caetité, fazendo parte da Microrregião de Guanambi.

O município teve como força motriz do seu desenvolvimento a instalação da linha férrea e, posteriormente, da Mineração Urandi S/A, exploradora do manganês, principal minério do município, além da agricultura e da pecuária, que hoje exercem influência na economia local. Nessa lógica, fez-se necessário analisar esses aspectos para melhor compreensão do processo de transformação socioespacial do município. Inaugurada em 1951, a Rede Ferroviária Federal S/A (RFFSA) chega a Licínio de Almeida dando dinamismo econômico, contrata muitas pessoas para construir e manter funcionando bem a linha férrea, o que gera um impulso econômico favorável. Entretanto, na década de 90, com o processo de privatizações que sustentaram o Plano Real do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, a RFFSA passa a se chamar Ferrovia Centro Atlântica (FCA) e a ser dirigida por empresas terceirizadas, provocando desse modo uma estagnação que reflete, diretamente, na vida da população. (SANTANA, 2007)

Hoje, esse setor vive uma fase de recuperação que passa, também, pelo resgate da credibilidade do transporte ferroviário. A ferrovia encontra-se abandonada, suprimindo interesses de empresas como a Ford e a Magnesita S/A para o transporte de mercadorias em larga escala, como foi informado por alguns trabalhadores da empresa.

Outra fonte econômica primária no município é a extração de pedras semipreciosas e preciosas, como ametistas e o citrílio (topázio falso), na região conhecida pelo garimpo próximo ao distrito de Tauapé, porém a exploração é feita por pessoas de outras regiões, que compram as pedras por preços baixos e vendem por preços bastante elevados.



Licínio de Almeida também possuiu números significativos na pecuária, sendo predominantes os rebanhos bovinos, suínos, equinos, além da criação de aves. As vocações econômicas do município estão, basicamente, na pecuária de leite e na agroindústria da cana-de-açúcar com a produção de aguardente. (IBGE, 2003).

O setor industrial de Licínio de Almeida tem mais expressividade no ramo de marcenaria, com dez marcenarias, todas voltadas para a produção de móveis em geral. A madeira, matéria-prima da indústria moveleira, é encontrada na região sob a proteção da Secretaria Municipal do Meio Ambiente. O comércio varejista é responsável por cerca de 300 (trezentos) empregos na zona urbana do município e conta com boa diversificação, porém ainda pouco expressiva, atendendo apenas à população local. (IBGE, 2003).

3.3 HISTÓRICO DA ESCOLA MUNICIPAL PINGO DE GENTE

A Escola Municipal Pingo de Gente é uma instituição pública situada à Rua Silva Jardim nº 238, no Centro de Licínio de Almeida. Ela foi fundada, no ano de 1979, com o propósito de atender os filhos dos funcionários que trabalhavam na Mineração Urandi e localizava-se ao lado da antiga Sede da Prefeitura Municipal, na Rua Gasparino David. Os dados referentes ao histórico da escola supracitada estão registrados em documentos e atas arquivados na própria instituição.

A Mineração Urandi, na direção de Dr. Edgar Jorge Arantes e Dr. Miguel Brondi, foi a entidade mantenedora da Escola durante vários anos. A ideia de criar uma escola infantil foi da professora Dalva Fagundes Arantes, esposa de Dr. Edgar Jorge Arantes. Eles tinham filhos na faixa etária escolar e estavam preocupados com a sua Educação. Então, convidaram a renomada professora Rosa Augusta dos Reis Carvalho para lecionar na instituição. A professora projetou uma Educação de qualidade, baseada no amor, dedicação, responsabilidade e incentivo à criança criar gosto pelo estudo.



A primeira diretora foi a professora Dalva Fagundes Cotrim Arantes, e a vice-diretora foi a professora Maria Rosa Augusta dos Reis. Anos depois, a escola foi municipalizada, exatamente, no ano de 1994, quando passa a ser mantida pela Secretaria Municipal de Educação de Licínio de Almeida. Após a municipalização, a primeira diretora foi a professora Marlene Pinto Cangussu, e a primeira vice-diretora foi a professora Lêda Maciel. Atualmente, a diretora é a professora Matildes Pachêco Barbosa Freire, que assume a gestão dessa entidade de ensino pela segunda vez, e a vice-diretora é a professora Valdirene da Cruz Lino Rodrigues.

A Escola Municipal Pingo de Gente, durante muito tempo, trabalhou somente com a Educação infantil e séries iniciais da Educação fundamental. Com o sonho de expandir seus horizontes, vislumbrou-se a possibilidade de ampliar esse quadro, visto que os alunos que terminavam a 4ª série (atual 5º ano) não queriam deixar a escola. Sendo assim, a partir de 2003, a escola começou a formar a primeira turma de 5ª série (atual 6º ano) e a cada ano aumentava gradativamente uma série. Em 2006, estava formado todo o Ensino Fundamental II. Ela tornou-se, assim, uma escola com três modalidades de ensino: Educação Infantil, Ensino Fundamental Anos Iniciais e Anos Finais. Os níveis e modalidades de ensino ofertados atualmente são: Educação Infantil, Ensino Fundamental I (1º ao 5º ano) e Ensino Fundamental II (6º ao 9º ano). São atendidos os alunos na faixa etária de 3 a 15 anos de idade.

A escola possui 14 salas de aulas, 01 laboratório de informática com acesso à internet e equipamentos de multimídia disponíveis para os alunos, 01 gabinete de diretoria, 01 sala de secretaria, 01 sala dos professores, 01 sala da coordenação pedagógica, 01 cozinha, 01 biblioteca, 03 banheiros femininos, 03 banheiros masculinos, 01 banheiro infantil feminino, 01 banheiro infantil masculino, dependências e vias adequadas a alunos com deficiência ou mobilidade reduzida. Ela conta com quadro de 40 professores, 22 funcionários e 579 alunos.

A equipe gestora é formada por 01 diretora, 01 vice-diretora, 03 coordenadoras pedagógicas, 01 secretária e 01 secretária adjunta.



Com intuito de despertar nos alunos os novos rumos do saber, a escola busca trabalhar projetos interdisciplinares que visam unir teoria à prática de forma criativa e dinâmica. Professores e funcionários sempre prestativos buscam ter uma relação de amizade com os alunos, colaborando assim para uma aprendizagem humanitária e feliz.

4 EVOLUÇÃO EDUCACIONAL DE LICÍNIO DE ALMEIDA: QUALIDADE DA EDUCAÇÃO BÁSICA

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) tem sido o instrumento de avaliação de caráter amostral que passou a produzir informações a respeito da realidade educacional brasileira no intuito de fornecer subsídios para elaboração de políticas públicas que contribuam para a melhoria da qualidade da Educação brasileira.

Licínio de Almeida, entre colinas e bosques, rodeada por cachoeiras de águas cristalinas, tendo o manganês como sua principal atividade econômica, destaca-se no cenário nacional, através dos principais canais televisivos, por um assunto muito comum e que parece extraordinário: a EDUCAÇÃO. Elencando como prioridade e entendendo que a Educação deve estar voltada para a autonomia, a ética, para a valorização da diversidade, e que além de direito da população e um dever do Estado, o educando deve ser visto e tratado como o centro de todo o processo, o Governo Municipal fez com que se concretizasse tal definição. Trabalhando com as soluções educacionais do Instituto Ayrton Senna (IAS)³, norteado por uma equipe tecnicamente competente e envolvida com as políticas públicas educacionais, o município sentiu-se absolutamente seguro e amparado para tomar decisões.

3 O Instituto Ayrton Senna é uma ONG brasileira criada pela família Senna em 1994, tendo como presidente Viviane Senna, empresária e irmã do tricampeão de Fórmula 1. O Instituto concretiza o sonho de Ayrton Senna de ajudar o Brasil a diminuir as desigualdades sociais, criando oportunidades de desenvolvimento humano a crianças e jovens por meio da educação. Anualmente, a organização capacita 60 mil educadores e seus programas beneficiam diretamente cerca de 2 milhões de alunos em mais de 1.300 municípios nas diversas regiões do Brasil.



O município foi um dos parceiros do IAS, que alcançou bons índices educacionais nos últimos anos. A proposta é que a cidade passe a integrar uma rede com o objetivo de compartilhar experiências e construir iniciativas para seguir avançando na qualidade do ensino.

Licínio de Almeida é, modelo em nosso estado e no Brasil, um município que cuida de uma Educação de qualidade. Essa qualidade da Educação da Rede Pública Municipal é foco constante de aperfeiçoamento. Segundo Alan Lacerda Leite (ex-gestor municipal), em uma entrevista concedida na Rádio local da cidade, “está na qualidade da escola pública a oportunidade de crianças e jovens mudarem os destinos de suas vidas”.

O ano de 2009 foi considerado o divisor de águas da Educação Licínio Almeidense, pois os resultados do Ideb impactaram, diretamente, na aprendizagem dos alunos. Parte considerável dessa melhoria deve-se à parceria com o IAS, que contribuiu para os bons índices educacionais alcançados nos últimos anos.

A evolução dos índices de aprendizagem e a melhora registrada nas últimas avaliações do Ideb levaram o município de Licínio de Almeida a ganhar um reconhecimento de mérito do IAS pelo trabalho desenvolvido na área educacional.

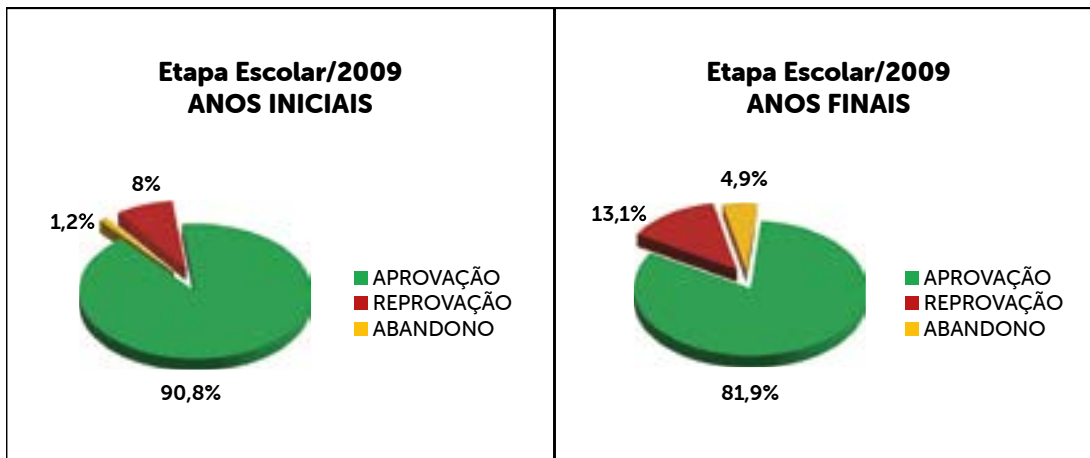
A participação da comunidade na gestão de escola pública encontra um sem-número de obstáculos para concretizar-se, razão pela qual um dos requisitos básicos e preliminares para aquele que se disponha a promovê-la é estar convencido da relevância e da necessidade dessa participação, de modo a não desistir diante das primeiras dificuldades (PARO, 2001, p.72).

Com o objetivo de enxergar cada aluno e a sua realidade além do percentual apresentado nos sítios oficiais, um teste diagnóstico é aplicado para detectar a necessidade de implementar soluções educacionais com efeitos curativos e principalmente preventivos. Além disso, busca-se uma parceria com profissionais (psicóloga, psicopedagoga e fonoaudióloga) que possam dar suporte aos professores diante da diversidade encontrada em cada aluno.



O município, em 2009, a partir da parceria com o IAS, passou a utilizar as Matrizes de Competências e Habilidades referentes aos Programas Gestão Nota 10 e Circuito Campeão. As Matrizes complementam a Proposta Pedagógica da Rede, o Documento Curricular Referencial do Município (DCRM) de Licínio de Almeida, o que possibilita um aprendizado propício à realidade de cada aluno. Para que o aluno tenha êxito, o programa opera, através da Sistemática de Acompanhamento, um conjunto de instrumentos e estratégias que se inicia na sala de aula, sob a responsabilidade do professor, portanto diariamente. São informações relativas ao dia a dia das turmas que traduzem o comportamento dos indicadores e metas. Além das informações quantitativas, há relatórios onde se registram mensalmente dados qualitativos, preenchidos pelos coordenadores pedagógicos, gestores da escola e coordenadores pedagógicos na Secretaria Municipal de Educação.

GRÁFICOS 1 e 2 – Reprovação, Abandono e Aprovação dos Anos Iniciais e Anos Finais do Ensino Fundamental



Fonte: NovoQEdu.org.br



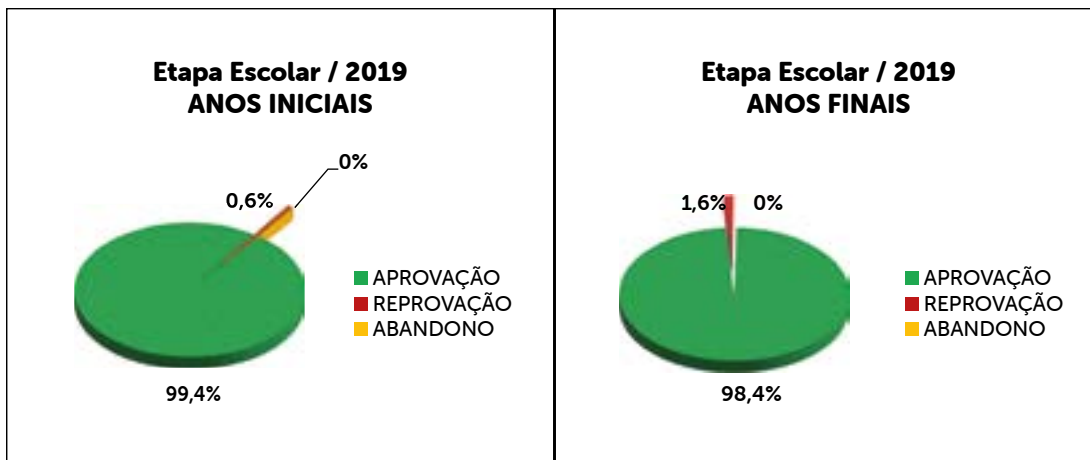
O Plano de Ações e Metas (PAM) é um importante instrumento que aponta como solução para escolas autônomas dentro da rede de ensino, geridas por gestores tecnicamente competentes e com apoio gerencial e pedagógico da Secretaria de Educação, além de trabalhar com indicadores e metas gerenciais, capacitação dos profissionais em serviço e informações em tempo real, que funcionam como termômetro do processo educacional. O objetivo é fortalecer a Secretaria Municipal de Educação e as escolas para o trabalho com foco no sucesso de cada aluno, com ênfase na gestão das quatro esferas do processo educacional, ou seja, Aprendizagem, Ensino, Rotina Escolar e Política Educacional e a adoção sistemática de práticas gerenciais e efetivos processos administrativos. O planejamento propõe indicadores e metas que compõem o Plano de Ações e Metas a serem elaborados pelas unidades escolares e pela Secretaria de Educação. São eles:

- ✓ Cumprimento dos dias/horas letivos - 100%;
- ✓ Frequência de professores e alunos - mínimo de 98%;
- ✓ Reprovação por falta - máximo 2%;
- ✓ Alfabetização - mínimo de 95% ao final do 2º ano do Ensino Fundamental;
- ✓ Aprovação de 1º ao 9º ano - mínimo de 95%;
- ✓ Correção de fluxo escolar - mínimo de 95%.

Tanto a Secretaria de Educação quanto as escolas fazem a adaptação dos Indicadores referente à realidade de cada escola, e os resultados vão, ano a ano, superando as metas propostas no PAM, como demonstram os dados referentes ao ano de 2017.



GRÁFICOS 3 e 4 – Reprovação, Abandono e Aprovação dos Anos Iniciais e Anos Finais do Ensino Fundamental



Fonte: NovoQEdu.org.br

Com os Programas de Alfabetização e Correção de Fluxo do IAS - Se Liga e Acelera Brasil, para os Anos Iniciais do Ensino Fundamental, e a Fórmula da Vitória, para os Anos Finais do Ensino Fundamental, buscou-se tratar de problemas já existentes, frutos da má qualidade dos processos educacionais: o analfabetismo, a defasagem e o abandono. Esses Programas caracterizam-se, então, como programas de caráter emergencial. Os Programas Gestão Nota 10 e Circuito Campeão, ambos do IAS, introduzem nas redes de ensino uma cultura de gestão focada em resultados. São denominados como preventivos justamente por atuarem para evitar que aqueles problemas aconteçam.

Com fidedignidade dos dados inseridos e acompanhados no Sistema Instituto Ayrton Senna de Informações (SIASI), foram perceptíveis os erros para os possíveis acertos, pois a inserção mensal de informações constitui-se em potente instrumento de avaliação do processo à dis-



posição do gestor da rede de ensino, que lhe permite identificar os tipos e a localização dos problemas e atuar rapidamente para que sejam sanados. Esse acompanhamento de aluno por aluno deu o *feedback* necessário para que a equipe gestora e pedagógica das escolas atuassem com foco nos resultados.

São importantes, também, as parcerias estabelecidas, a exemplo da firmada com o IAS para implementação dos programas e em destaque ao Programa Gestão da Alfabetização, que visa desenvolver o potencial das novas gerações e superar o desafio da aprendizagem com foco na alfabetização. O Programa Gestão da Alfabetização é uma proposta inovadora que leva para as redes públicas de ensino, por meio da formação dos profissionais da rede, o conceito de Alfabetização Integral.

A Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) é uma avaliação externa que objetiva aferir os níveis de alfabetização e letramento em Língua Portuguesa (leitura e escrita) e Matemática dos estudantes do 3º ano do Ensino Fundamental das escolas públicas. Assim, a Secretaria Municipal de Licínio de Almeida firmou o compromisso de garantir o alcance das metas e resultados para Alfabetização dos alunos da rede municipal.

A percepção mais clássica é a de que os investimentos na Educação produzem resultados a longo prazo e, por isso, são preteridos pelos gestores mais tradicionais. Entretanto, em Licínio de Almeida, os resultados já puderam ser mensurados com muita rapidez, pois as formações com a coordenação pedagógica e professores além de fortalecer a equipe, proporciona um misto de teoria e prática, conhecimento e ludicidade. É um momento enriquecedor de troca de experiências e de grande pesquisa, o que possibilita melhor entendimento e organização para o planejamento das aulas e conseqüentemente a aprendizagem satisfatória dos alunos com acompanhamento gerencial e pedagógico liderado pelo gestor de cada escola.

A evolução dos índices de aprendizagem e a melhora registrada nas últimas avaliações do Ideb levaram o município de Licínio de Almeida a ganhar um reconhecimento de mérito do IAS



pelo trabalho desenvolvido na área educacional. Esse reconhecimento teve o objetivo de destacar os resultados alcançados por alguns dos municípios parceiros do IAS ao longo de seus 27 anos de trabalho.

QUADRO 1 - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Anos Iniciais do Ensino Fundamental – Licínio de Almeida

4ª série / 5º ano

Ideb Observado								
Município	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019
Licínio de Almeida	3.6	4.0	4.8	5.9	5.8	6.3	6.8	7.3

Metas Projetadas							
2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
3.7	4.0	4.5	4.7	5.0	5.3	5.6	5.9

Fonte: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/>

A estratégia de Licínio de Almeida para alcançar o patamar de destaque teve como base um intensivo trabalho focado em gestão, tanto no âmbito da Secretaria de Educação quanto das escolas. A rede pública de ensino do município observou o seu Ideb saltar de 3.6, em 2005, ano de implantação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), para 7,3, em 2019, nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental, e de 2.6, em 2005, para 6.3, em 2019, nos Anos Finais do Ensino Fundamental, sendo o município mais bem avaliado do nosso estado pela sexta vez consecutiva.



QUADRO 2 - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - Anos Finais do Ensino Fundamental – Licínio de Almeida

8ª série / 9º ano

Ideb Observado								
Município	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019
Licínio de Almeida	2.6	4.0	4.9	5.2	5.4	6.0	6.0	6.3

Metas Projetadas							
2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
2.7	2.9	3.2	3.6	4.0	4.3	4.6	4.8

Fonte: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/>

A *Prova Brasil* e o *Saeb* são avaliações para diagnóstico, em larga escala, desenvolvidas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Elas têm o objetivo de avaliar a qualidade do ensino oferecido pelo Sistema Educacional Brasileiro a partir de testes padronizados e questionários socioeconômicos.

QUADRO 3 – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica Federal, Estadual e Municipal

IDEB	ÍNDICES 2019	
	ANOS INICIAIS	ANOS FINAIS
BRASIL	5.7	4.5
BAHIA	4.9	3.8
LICÍNIO DE ALMEIDA	7.3	6.3

Fonte: <http://ideb.inep.gov.br>



Quando comparados os resultados do município de Licínio de Almeida com os do nosso estado e do Brasil, pode-se perceber a evolução dos indicadores tanto nos Anos Iniciais quanto nos Anos Finais do Ensino Fundamental. Nos testes aplicados no 5º (quinto) e 9º (nono) anos do Ensino Fundamental, os estudantes respondem a itens (questões) de Língua Portuguesa, Leitura e Matemática, com foco na resolução de problemas. A Formação Continuada (FOCO) de Gestor Escolar promovida pela Secretaria de Educação estimula o compromisso, e o acompanhamento resulta no gerenciamento de dados que leva à aprendizagem dos estudantes da rede, o que indica a importância do papel do gestor escolar como líder desse processo. Deste modo, é preciso investir na transformação da atitude dos profissionais que atuam na gestão educacional no sentido de orientar suas práticas pedagógicas e administrativas para a garantia de uma Educação formal contínua e de qualidade para TODOS os estudantes envolvidos no processo.

5 A TRAJETÓRIA DE SUCESSO DA ESCOLA MUNICIPAL PINGO DE GENTE

“Educar é impregnar de sentido o que fazemos a cada instante!”

Paulo Freire

O bom desempenho da Escola Municipal Pingo de Gente ao longo dos anos deve-se a vários fatores que, somados, resultam no sucesso de cada aluno e, conseqüentemente, no sucesso da escola.

Várias foram as conquistas que levaram a escola a ser reconhecida como uma instituição de sucesso. O Ideb sem dúvida foi o principal fator, pois já em 2005, o primeiro ano de avaliação desse índice, a Escola Municipal Pingo de Gente despontava com o melhor desempenho entre as escolas do estado da Bahia.



QUADRO 4 - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Anos Iniciais do Ensino Fundamental – Escola Municipal Pingo de Gente

4ª série / 5º ano

Ideb Observado								
Escola	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019
Escola Municipal Pingo de Gente	5.1	5.6	5.8	6.7	6.7	7.1	*	8.1
Metas Projetadas								
2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021	
5.1	5.4	5.8	6.1	6.3	6.5	6.8	7.0	

Fonte: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/>

O quadro, acima, representa a evolução do Ideb nos anos iniciais do Ensino Fundamental I. A lacuna no ano de 2017 significa que a escola não pontuou devido a um possível erro técnico do Inep. Na ocasião, a escola recorreu, mas não houve resposta, infelizmente. Nesse ano, os alunos do 5º ano realizaram a avaliação como de costume.



QUADRO 5 - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Anos Finais do Ensino Fundamental – Escola Municipal Pingo de Gente

8ª série / 9º ano

Ideb Observado								
Escola	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019
Escola Municipal Pingo de Gente		5.0	5.2	5.3	5.8	5.9	6.4	6.4

Metas Projetadas							
2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
	5.0	5.2	5.5	5.9	6.1	6.3	6.5

Fonte: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/>

O quadro acima representa a evolução do Ideb nos anos finais do Ensino Fundamental II. Os altos índices de aprovações dos alunos em Institutos Federais, as medalhas na Olimpíada Brasileira de Matemática das Escolas Públicas (OBMEP), os finalistas na Olimpíada Brasileira de Língua Portuguesa (OBLP), os medalhistas na Olimpíada Brasileira de Astronomia (OBA), os medalhistas na Olimpíada Brasileira de Matemática (OBM), a participação no *Soletrando* (Programa Televisivo do apresentador Luciano Huck), o vencedor Nacional do Concurso Internacional de Redação de Cartas dos Correios, o vencedor Estadual do Concurso Internacional de Redação de Cartas dos Correios, o tetracampeonato dos Jogos Escolares da Rede Pública (JERP) na modalidade futsal masculino de 12 a 14 anos, a campeã em atletismo, salto a distância etc, juntamente à qualidade educacional ofertada aos educandos, fizeram com que a Escola Municipal Pingo de Gente ocupasse um lugar de destaque no cenário da Educação de Licínio de Almeida. Dessa forma, a procura de vagas é sempre maior do que a ofertada.



O Projeto Político Pedagógico (PPP) é construído pelos professores, equipe gestora, representantes de alunos e da comunidade, e o Plano de Ações e Metas é revisado, semestralmente, pela direção, coordenação pedagógica e professores. Nesses dois documentos estão o ponto de partida e o que se pretende alcançar a cada ano letivo. Para que os objetivos propostos sejam alcançados, são realizadas reuniões semanais de alinhamento da equipe gestora; planejamento semanal de aulas com a equipe de professores e seus respectivos coordenadores pedagógicos; reuniões bimestrais de pais e mestres; formação continuada para professores; reforço escolar para os alunos com dificuldades etc.

A Escola Municipal Pingo de Gente realiza vários projetos literários, culturais, de leitura, de socialização, mas há um em especial que merece destaque. Trata-se do “Alfabetizar em Tempo e Fora de Tempo”, que consiste em alfabetizar o aluno, independentemente da série que ele se encontra. Dos inúmeros casos já ocorridos, um mais recente ocorreu no ano 2020: a escola recebeu um novo aluno no 6º ano que não sabia ler e escrever e não reconhecia todas as letras do alfabeto. Felizmente, no segundo semestre do mesmo ano, esse aluno já sabia ler e escrever. Isso reafirma o que diz Paulo Freire: educar é impregnar de sentido o que fazemos a todo instante.

5.1 ESCOLA-FAMÍLIA: INTERAÇÕES NECESSÁRIAS

Para a Escola Municipal Pingo de Gente, a estreita relação entre família e escola é um fator importantíssimo para uma escola de sucesso. A participação e o apoio dos pais na vida escolar dos estudantes são elementos essenciais para o êxito do desenvolvimento de cada discente. Por isso, que a escola sempre prioriza o bom relacionamento com as famílias dos alunos e promove momentos de socialização entre os pares.

Gervilla (2001), no seu livro sobre educação e família, reforça que a família é o pilar fundamental para o crescimento da criança, razão pela qual, se queremos realmente educar, devemos proporcionar ajuda e apoio aos que dela necessitam. Uma pequena educação dos pais proporciona benefícios significativos: progressão das aprendizagens, desenvolvimento mental, afetivo e emocional. (SILVA, 2013, p. 35)



O papel da família é fundamental, sendo ela que decide, desde cedo, o que os/as seus/suas filhos/filhas precisam aprender, quais as instituições que devem frequentar e o que é necessário saber para tomarem as decisões que os/as beneficiarão no futuro. Entende-se que o desenvolvimento da criança é fortemente condicionado pelos dois principais contextos em que esta cresce e se desenvolve: a família e a escola. Dessa forma, é importante que os dois grupos se conscientizem de que o trabalho em comum, desenvolvido adequadamente, pode conduzir a resultados positivos para a família, para os professores e principalmente para os alunos.

5.2 O PROFESSOR COMO MEDIADOR

A partir de Vygotsky (1989), tornou-se evidente que tão importante quanto a transmissão de conhecimentos é a promoção de situações que motivem os alunos rumo ao conhecimento, quer seja através da troca de informações com os colegas, quer seja no aprendizado de conhecimentos científicos. Não é suficiente para a escola a socialização dos conceitos científicos de forma automática, é preciso um processo pedagógico que construa conexões entre os conceitos científicos e os do cotidiano. A este processo Vygotsky chamou de mediação:

Um conceito central para a compreensão das concepções vygotskianas sobre o funcionamento psicológico é o conceito de mediação. Mediação em termos genéricos é o processo de intervenção de um elemento intermediário numa relação; a relação então deixa de ser direta e passa a ser mediada por esse elemento. (OLIVEIRA apud VYGOTSKY, 1997, p. 26)

O aluno assume o papel de sujeito ativo e participante. Para tanto, é necessário que certezas sejam questionadas, o implícito explicitado, lacunas de informações preenchidas, conhecimentos expandidos, negociações entabuladas, decisões tomadas.

5.3 A AVALIAÇÃO COMO PARTE IMPORTANTE NO PROCESSO DE APRENDIZAGEM

Conceber que a avaliação deve fazer parte de todo o processo educativo significa compreendê-la como elemento de fundamental importância no desenvolvimento da aprendizagem do educando: “Avaliar é uma tarefa bastante complexa, que exige do avaliador uma postura passiva,



concreta e consciente, uma vez que por sua ação pode acabar rotulando, discriminando e até mesmo excluindo um cidadão em sociedade”. (GADOTTI, 1997.)

Para a Escola Municipal Pingo de Gente, a avaliação é o meio e não o fim em si. Nessa concepção, percebe-se que não é possível dissociar o ato de acompanhar e retomar o processo de construção dos saberes com a intenção de constatar o nível de conhecimento que o educando adquire. Tendo em vista que ambos estão interligados, a prática avaliativa e educativa vai se constituir em um conjunto de ações que se completam ao final do processo ensino-aprendizagem. Essa ideia remete-nos a compreender que a avaliação escolar assume dois objetivos fundamentais: comprometido com uma Educação emancipatória e cidadã. Assim, Luckesi (1997) admite que: “A avaliação, aqui, apresenta-se como meio constante de fornecer suporte ao educando no seu processo de assimilação dos conteúdos e no seu processo de constituição de si mesma como sujeito existencial e como cidadão” (LUCKESI, 1997, p.174).

A avaliação na mira desse objetivo constitui-se enquanto aspecto qualitativo e se desenvolve no decorrer de todo o processo ensino-aprendizagem. Nessa dimensão, ela exige um maior comprometimento por parte do professor e maior envolvimento por parte do educando, consequentemente contribui para a construção e maior compreensão do conhecimento proposto. Ainda dentro desse aspecto Luckesi (1997) considera:

A avaliação da aprendizagem nesse contexto é um ato amoroso, na medida em que inclui o educando no seu curso de aprendizagem, cada vez com qualidade mais satisfatória, assim como na medida em que o inclui entre os bem-sucedidos, devido ao fato de que esse sucesso foi construído ao longo do processo de ensino e aprendizagem (o sucesso não vem de graça). A construção, para efetivamente ser construção, necessita incluir, seja do ponto de vista individual, integrando a aprendizagem e o desenvolvimento do educando, seja do ponto de vista coletivo, integrando o educando num grupo de iguais, o todo da sociedade (LUCKESI, 1997, p.175).

A avaliação da aprendizagem escolar possui papel de suma importância. De acordo com Luckesi (1997), é preciso auxiliar o aluno em seu processo de desenvolvimento em âmbito pessoal, no sentido de ajudá-lo na aprendizagem de conteúdos significativos e que servirão de su-



porte ao seu processo de constituição de si mesmo enquanto sujeito histórico e como cidadão. É necessário ter a clareza da aferição da aprendizagem como um processo de compreensão dos sucessos e dificuldades que os alunos encontram no alcance dos objetivos propostos nos Planos de Trabalho Docente. O reconhecimento de que a função ontológica da avaliação deve ser sempre considerada, face ao seu caráter diagnóstico, é fator primordial em se tratando do processo avaliativo, uma vez que esta se constitui em importante função da avaliação da aprendizagem escolar.

5.4 O QUANTITATIVO E O QUALITATIVO NA AVALIAÇÃO DA APRENDIZAGEM

O item “a” do inciso V do artigo 24 do Capítulo II – Da Educação Básica – Seção I – Das Disposições Gerais, da LDB, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, estabelece que:

A verificação do rendimento escolar observará os seguintes critérios: avaliação contínua e cumulativa do desempenho do aluno, com prevalência dos aspectos qualitativos sobre os quantitativos e dos resultados ao longo do período sobre os de eventuais provas finais (BRASIL, 1996).

Partindo da Lei e da concepção da importância dos aspectos qualitativos dos alunos é que a Escola Municipal Pingo de Gente tem a preocupação de não deixar para segundo plano a avaliação qualitativa em detrimento à avaliação quantitativa. Faz-se necessário entender que o comportamento do aluno está constituído do que ele pensa, sente e faz, ou seja, cognitivo, afetivo e atitudes estão intrinsecamente ligados. Um influi no outro de alguma forma. Tentar separá-los para avaliar um indivíduo em seu processo educacional seria desconsiderar o desenvolvimento do aluno como um processo que se dá de maneira gradativa e integrada às diversas áreas que o constitui. Uma avaliação poderá ser considerada qualitativa se o aluno, no processo avaliativo de sua aprendizagem, for considerado como um todo e a cada momento todos os aspectos forem observados e analisados: aspectos físicos (motor), aspectos cognitivos e aspectos afetivos de forma conjunta. Ao encontro disso Hoffmann ressalta:



Assim, uma análise qualitativa do desempenho do estudante refere-se também à compreensão dos seus interesses e atitudes, à observação do seu desenvolvimento intelectual, e do seu desenvolvimento físico e motor. O desenvolvimento global do aluno só poderá ser analisado qualitativamente no sentido da observação do seu desempenho em todas as áreas (HOFFMANN, 2005, p.42).

5.5 CURVA DE ACOMPANHAMENTO BIMESTRAL

Visando facilitar a compreensão dos resultados bimestrais, a Escola Municipal Pingo de Gente desenvolveu, desde o ano de 2013, uma curva de acompanhamento bimestral que possibilita ter uma visão individual e posteriormente coletiva quanto às médias dos alunos nas dez disciplinas que compõem a grade curricular do Ensino Fundamental. Essa curva foi sugerida por Luckesi em uma das Jornadas Pedagógicas de Licínio de Almeida. Na ocasião, a coordenadora pedagógica, Marleide Pachêco, elaborou um modelo de curva de aproveitamento dos estudantes, que, tempos depois, serviu de modelo para outras escolas da rede e de outros municípios.

Os quadros são preenchidos por aluno e utilizam-se três cores com a seguinte legenda:

- Cor vermelha: Aluno que tem a média entre 0 até 4,9.
- Cor amarela: Aluno que tem a média entre 5,0 até 6,9;
- Cor verde: Aluno que tem a média entre 7,0 até 10;

As cores, também, são relacionadas aos semáforos de trânsito, indicando que: i) se está com a média verde, o aluno obteve um bom índice de aprendizagem; ii) se está com a média amarela, ele está dentro da média, precisando de atenção; e iii) se está com a média vermelha, o aluno precisa ser resgatado para uma aprendizagem adequada.



QUADRO 6 – Modelo de Curva de Aproveitamento

	Nome do Aluno	L. Portuguesa	Matemática	L. P. Textual	Ciências	História	Geografia	Inglês	Artes	Educ. Física	Ens. Religioso
01	Aluno 1	De 7,0 a 10,0	De 5,0 a 6,9	De 5,0 a 6,9	De 5,0 a 6,9	De 0 a 4,9	De 7,0 a 10,0	De 5,0 a 6,9	De 5,0 a 6,9	De 7,0 a 10,0	De 7,0 a 10,0
02	Aluno 2	De 7,0 a 10,0	De 5,0 a 6,9	De 7,0 a 10,0	De 7,0 a 10,0	De 7,0 a 10,0	De 7,0 a 10,0	De 7,0 a 10,0	De 7,0 a 10,0	De 7,0 a 10,0	De 7,0 a 10,0
03	Aluno 3	De 7,0 a 10,0	De 7,0 a 10,0	De 7,0 a 10,0	De 7,0 a 10,0	De 7,0 a 10,0	De 7,0 a 10,0	De 7,0 a 10,0	De 7,0 a 10,0	De 7,0 a 10,0	De 7,0 a 10,0
04	Aluno 4	De 7,0 a 10,0	De 7,0 a 10,0	De 7,0 a 10,0	De 7,0 a 10,0	De 7,0 a 10,0	De 7,0 a 10,0	De 7,0 a 10,0	De 7,0 a 10,0	De 7,0 a 10,0	De 7,0 a 10,0
05	Aluno 5	De 5,0 a 6,9	De 7,0 a 10,0	De 5,0 a 6,9	De 5,0 a 6,9	De 5,0 a 6,9	De 7,0 a 10,0	De 7,0 a 10,0	De 5,0 a 6,9	De 7,0 a 10,0	De 7,0 a 10,0
06	Aluno 6	De 5,0 a 6,9	De 0 a 4,9	De 0 a 4,9	De 0 a 4,9	De 0 a 4,9	De 7,0 a 10,0	De 5,0 a 6,9	De 5,0 a 6,9	De 5,0 a 6,9	De 7,0 a 10,0
		De 5,0 a 6,9	De 5,0 a 6,9	De 7,0 a 10,0	De 7,0 a 10,0	De 0 a 4,9	De 5,0 a 6,9	De 0 a 4,9	De 5,0 a 6,9	De 7,0 a 10,0	De 7,0 a 10,0
		De 5,0 a 6,9	De 7,0 a 10,0	De 7,0 a 10,0	De 5,0 a 6,9	De 7,0 a 10,0	De 7,0 a 10,0	De 0 a 4,9	De 5,0 a 6,9	De 7,0 a 10,0	De 7,0 a 10,0
		De 5,0 a 6,9	De 7,0 a 10,0	De 0 a 4,9	De 0 a 4,9	De 5,0 a 6,9	De 7,0 a 10,0	De 5,0 a 6,9	De 5,0 a 6,9	De 7,0 a 10,0	De 7,0 a 10,0
		De 5,0 a 6,9	De 7,0 a 10,0	De 0 a 4,9	De 0 a 4,9	De 0 a 4,9	De 7,0 a 10,0	De 7,0 a 10,0	De 7,0 a 10,0	De 7,0 a 10,0	De 7,0 a 10,0
		De 5,0 a 6,9	De 0 a 4,9	De 7,0 a 10,0	De 7,0 a 10,0	De 5,0 a 6,9	De 7,0 a 10,0	De 7,0 a 10,0	De 7,0 a 10,0	De 7,0 a 10,0	De 7,0 a 10,0
		De 5,0 a 6,9	De 5,0 a 6,9	De 5,0 a 6,9	De 5,0 a 6,9	De 0 a 4,9	De 5,0 a 6,9	De 5,0 a 6,9	De 5,0 a 6,9	De 7,0 a 10,0	De 7,0 a 10,0
		De 5,0 a 6,9	De 0 a 4,9	De 5,0 a 6,9	De 5,0 a 6,9	De 0 a 4,9	De 7,0 a 10,0	De 5,0 a 6,9	De 5,0 a 6,9	De 7,0 a 10,0	De 7,0 a 10,0

Legenda

De 7,0 a 10,0
De 5,0 a 6,9
De 0 a 4,9

Fonte: Arquivos da Escola Municipal Pingo de Gente.



6 CONCLUSÃO

*“Conhecer e pensar não é chegar a uma verdade absolutamente certa,
mas dialogar com a incerteza.”*

Edgar Morin

A gestão educacional municipal tem o papel de consolidar e divulgar os materiais produzidos, compartilhar experiências e envolver as escolas da rede em eventos sobre temas variados sobre políticas educacionais e possibilitar que as escolas recebam pilotos de seus novos projetos ou possam levar a outras escolas/redes suas próprias iniciativas inovadoras.

Quando uma instituição celebra Educação de qualidade, colecionando histórias de sucesso e parcerias duradouras, é levada, quase que obrigatoriamente, a uma revisão de toda a sua trajetória. É neste momento que a análise crítica do que são as escolas, em termos educacionais, faz-se mais intensa, pois é evidente o seu papel na construção de uma sociedade mais cidadã e o papel da gestão democrática e participativa numa proposta de desenvolvimento de uma Educação pública de qualidade para TODOS.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Marleide B. P. **Avaliação da aprendizagem**: um estudo das tensões, conflitos e contribuições do processo avaliativo na formação dos alunos dos anos finais do ensino fundamental nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática das escolas municipais de Licínio de Almeida, Bahia, Brasil. Licínio de Almeida, 2017.

BONAMINO, Alicia; SOUSA, Sandra Zákia. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. **Educação e Pesquisa**. São Paulo, v. 38, n. 2, p. 373-388, abr./jun. 2012.



BRASIL. **Lei nº 5692, de 11 de agosto de 1971.** Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus. Disponível em: <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/128525/lei-de-diretrizes-e-base-de-1971-lei-5692-71>. Acesso em: 5 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm. Acesso em: 5 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001.** Aprova o Plano Nacional de Educação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10172.htm. Acesso em: 5 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013.** Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112796.htm. Acesso em: 5 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2011-2014/2014/lei/13005.htm. Acesso em: 5 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.632, de 6 de março de 2018.** Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para dispor sobre educação e aprendizagem ao longo da vida. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13632.htm. Acesso em: 5 jul. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **Composição do IDEB.** Brasília, 2009. Disponível em: <https://novo.qedu.org.br/municipio/2919405-licinio-de-almeida>. Acesso em: 5 jul. 2021.



BRASIL. Ministério da Educação. **Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN)**. Brasília, 1997

BRASIL. Ministério da Educação. **Parâmetros Curriculares Nacionais: Língua Portuguesa: terceiro e quarto ciclos do ensino fundamental (5ª a 8ª séries)**. Brasília, 1998.

FERNANDES, R. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb): metas intermediárias para a sua trajetória no Brasil, estados, municípios e escolas**. Brasília, 2011.

GADOTTI, Moacyr. **Escola Cidadã**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1997.

HOFFMANN, Jussara. **Avaliação mediadora: uma reflexão dialógica na construção do conhecimento**. São Paulo: FDE, 1994, p. 51-59. (Série Ideias, n. 22).

HOFFMANN, Jussara. **Avaliação: mito e desafio: uma perspectiva construtivista**. 44.ed. Porto Alegre: Mediação, 2005.

IMBERNÓN, F. **Formação docente e profissional: formar-se para a mudança e a incerteza**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Histórico de Licínio de Almeida**. Rio de Janeiro: IBGE, 2003. Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/licinio-de-almeida/historico>. Acesso em: 5 jul. 2021.

LUCKESI, Cipriano Carlos. **Avaliação da aprendizagem escolar**. 17. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

LUCKESI, Cipriano Carlos. **Avaliação da aprendizagem escolar: estudos e proposições**. São Paulo: Cortez, 1997.



PARO, Vitor Henrique. **Escritos sobre educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

SANTANA, Karla Mychely T. M. **As políticas públicas e as transformações socioespaciais no município de Licínio de Almeida – BA**. Caetité, 2007.

SILVA, Maria. **Alfabetização de surdos e suas dificuldades: a família é essencial**. Rio de Janeiro, 2013

VYGOTSKY: **Aprendizado e desenvolvimento: um processo sócio-histórico**. São Paulo: Scipione, 1989.





2ª Edição do programa Jornadas Técnicas (2020)





Debates movimentam painéis sobre os rumos da Educação nos Seminários Nacionais Educação é da Nossa Conta (2017 e 2020)
Fotos: Gustavo Rozário - TCE/BA



CON TROI SO CIAL

ARTIGOS

Controle Social



PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DA BAHIA 2016/2026: MONITORAMENTO E PERSPECTIVAS NO MEIO CAMINHO DE SUA IMPLEMENTAÇÃO

Maria Couto Cunha*
Jean Mário Araújo Costa**

RESUMO

O presente artigo apresenta e discute os principais indicadores das metas do Plano Estadual de Educação da Bahia 2016/2026 (PEE-BA), a partir de estudos realizados pelo Fórum Estadual de Educação da Bahia. Em termos metodológicos baseou-se em informações de fontes oficiais dos governos, em sua grande maioria do IBGE, do MEC/Inep, da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI) da Secretaria de Planejamento da Bahia (SEPLAN) e da Secretaria de Educação do Estado, tendo como horizonte temporal a série de anos de 2016 a 2019. Para a apresentação e discussão dos resultados, optou por apresentar o conteúdo agrupando as metas conforme as prioridades estabelecidas no campo educacional, inscritas na legislação específica e de acordo com o perfil do público a que tais metas se destinam. A partir das análises, conclui-se que os sistemas de ensino do estado ainda não conseguiram universalizar a oferta da Educação à população de 4 a 17 anos na educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, conforme determinam os textos legais. Por outro lado, grande parte das metas

* Mestre e doutora em Educação pela UFBA, professora e pesquisadora no campo das políticas e da gestão da educação, com aprofundamento nos estudos sobre federalismo brasileiro, regime de colaboração e formação de professores da educação básica, vinculada ao Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal da Bahia. E-mail: mariacoutocunha@gmail.com.

** Mestre e doutor em Educação pela UFBA, com aprofundamento nos estudos sobre o federalismo brasileiro, regime de colaboração e financiamento da educação. Docente da Educação Básica na rede estadual de ensino da Bahia. E-mail: jean.mario@enova.educacao.ba.gov.br



encontra-se sem o seu atingimento, levando em conta o que foi determinado, algumas delas correndo o risco de não serem cumpridas no limiar do decênio de vigência do Plano. Situam-se como aquelas metas que alcançaram melhores resultados as relativas à expansão do ensino superior, assim como titulação dos docentes nesse nível de Educação.

Palavras-chave: Plano Estadual de Educação da Bahia. Monitoramento de Planos Educacionais. Garantia do Direito à Educação.

ABSTRACT

This article presents and discusses the main indicators of the goals of the Bahia State Education Plan 2016/2026 (PEE-BA), based on studies carried out by the Bahia State Education Forum. In methodological terms, it was based on information from official government sources, mostly from IBGE, MEC/Inep, the Superintendence of Studies and Information of SEPLAN/SEI/BA and the State Department of Education, with a time horizon the series of years from 2016 to 2019. For the presentation and discussion of the results, it chose to present its content by grouping the goals according to the priorities established in the educational field, inscribed in the specific legislation and according to the profile of the public to which such goals are intended. Based on the analysis, it can be concluded that the State's education systems have not yet managed to universalize the provision of education to the population aged 4 to 17 years in kindergarten, elementary and secondary education, as determined by the legal texts. On the other hand, a large part of the goals has not been achieved, taking into account what has been determined, some of them running the risk of not being met at the threshold of the Plan's ten-year period. The goals that achieved the best results are those related to the expansion of higher education, as well as the qualification of teachers at this level of education.

Keywords: Bahia State Education Plan. Monitoring of Educational Plans. Guarantee of the Right to Education.



1 INTRODUÇÃO

A política educacional brasileira e o seu planejamento articulam-se à construção de um projeto de sociedade, situado dentro de um contexto histórico e permeado por interesses ideológicos, econômicos e políticos. Tomando como ponto de partida a segunda metade do século XX, Fonseca (2014) assinala que os governos brasileiros têm experimentado oscilações da política e do planejamento, identificando três fases nesse processo no período pós-ditatorial. A primeira correspondeu à passagem do regime militar à democracia, com forte crise econômica, no que redundou na ênfase de garantir a estabilidade econômica. A segunda coincidiu com o advento da globalização econômica e a dinâmica neoliberal na condução do Estado, privilegiando o ajuste fiscal e a abertura comercial. A terceira fase desse período correspondeu ao desenvolvimento das propostas de políticas públicas que se diferenciaram das anteriores, preocupadas com “o desenvolvimento da justiça social e o estabelecimento de parcerias criativas e transformadoras, a partir da construção de amplos consensos sociais” (FONSECA, 2014, p. 252). Para esta autora, foi possível nesta fase resguardar certo grau de autonomia na definição das políticas públicas quando setores educacionais passaram a atuar por meio de suas organizações. Destarte, os educadores passam a debater suas ideias em fóruns, tentam elaborar propostas, oferecendo dinamicidade às discussões sobre os principais problemas educacionais do país.

Essa terceira fase notabilizou-se pela mobilização da sociedade civil em torno das políticas sociais, dentre elas as educacionais. As conferências nacionais de Educação que aconteceram em 2010, 2014 e 2018 foram importantes espaços de diálogo e participação. Toda esta mobilização reuniu subsídios para a elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE), 2014-2024, aprovado pela Lei 13.005/2014, movimento que desencadeou a elaboração e aprovação de planos estaduais e municipais em todo o país. Como determinação das leis de aprovação dos planos foram previstos monitoramento e avaliação do cumprimento das metas e estratégias estabelecidas. O Estado da Bahia aprovou seu plano (PEE-BA), através da Lei 13.559/2016, acompanhando configuração semelhante à estabelecida no Plano Nacional, com vinte metas e suas respectivas estratégias.



O Fórum Estadual de Educação (FEE/BA) tem desenvolvido estudos de monitoramento das metas do PEE-BA, com base nos indicadores oficiais que demonstram o alcance das suas metas. Este texto possui o objetivo de apresentar uma síntese dos resultados das análises sobre o cumprimento das vinte metas do PEE-BA, tendo como parâmetro temporal o período de 2016 a 2019.

É importante assinalar que a análise dos resultados das metas apenas com indicadores gerais, considerando o estado como um todo, esconde as assimetrias no alcance dessas metas no conjunto dos municípios. Além disto, os dados expressos de forma quantitativa, normalmente, não demonstram as situações da realidade de modo mais aprofundado. Exemplos disto são as questões ligadas à qualidade dos serviços oferecidos, às dificuldades e impossibilidades de desenvolvimento das estratégias estabelecidas nos planos para o alcance dos objetivos.

Ademais é importante ter em mente que o alcance das metas do PEE-BA, especialmente nas redes públicas de ensino vai depender dos esforços desempenhados por todos os entes federados, neste caso, do governo do estado, de forma articulada e em regime de colaboração com os governos dos municípios. A integração desses entes, tanto no planejamento como na execução das ações, é imprescindível para o sucesso dos planos, sendo para isso fundamental a coordenação da política educacional de todo o território baiano a ser feita pelo governo estadual. O PEE-BA determina ações que abrangem o sistema estadual de ensino e todos os sistemas municipais, essencialmente porque a legislação educacional estabeleceu atribuições específicas de oferta para os entes federados, conforme os diferentes níveis e etapas da Educação. Nossa análise sobre os resultados das metas é feita tendo por base essas considerações.

Do ponto de vista metodológico, na apresentação dessa síntese optamos por apresentar esses resultados, agrupando as metas do Plano, conforme as prioridades estabelecidas no campo educacional, inscritas na legislação desde a Constituição Federal de 1988 (CF) e de acordo com o perfil do público a que tais metas se destinam. Assim, na esteira da formulação desses planos, um desses blocos de metas trata da universalização do atendimento escolar; outro grupo



de metas diz respeito à melhoria da qualidade da Educação básica; um complexo de metas se dirige à elevação da escolaridade daquela população que não teve a oportunidade de frequentar a escola na faixa etária adequada, atentas à formação dos jovens e adultos para o mundo do trabalho. O plano, também, estabeleceu metas para a ampliação e melhoria da oferta da Educação superior. Outro grupo de metas dirige-se à formação e valorização dos profissionais da Educação básica. De forma sistêmica e buscando dar suporte ao desenvolvimento das outras metas, os planos destacam, ainda, as ações da gestão democrática dos sistemas e das escolas, assim como as ações voltadas à ampliação dos recursos financeiros para a Educação. Apresentaremos nossas análises de acordo com este agrupamento de metas.

2 UNIVERSALIZAÇÃO DO ATENDIMENTO ESCOLAR

O PEE-BA 2016/2026, em suas diretrizes, sinaliza para a centralidade de uma questão, dentre outras, que se tem constituído em um dos principais desafios para a Educação brasileira: a universalização do atendimento escolar (Art. 2º, Inc. II). Essa preocupação já se encontrava presente no Art. nº 214 da Constituição Federal de 1988 e diz respeito à ampliação da oferta, ao direito e ao caráter obrigatório da Educação básica, que foi ampliado para a população dos 4 aos 17 anos de idade, a partir da Emenda Constitucional 59/2009. No PEE-BA esse atendimento é previsto nas suas quatro primeiras metas.

2.1 UNIVERSALIZAÇÃO DA PRÉ-ESCOLA E AMPLIAÇÃO DA OFERTA EM CRECHES

A primeira meta do PEE-BA trata da Educação infantil, ao pretender assegurar a universalização da pré-escola para a população de 4 e 5 anos e a ampliação da oferta da população de 0 a 3 anos em creches. Pelos dados do TCEduca¹, a taxa de atendimento dessa população na pré-escola no estado da Bahia correspondeu, em 2019, a 83,39%. Em relação à população de

1 TCEduca. Sistema de Monitoramento dos Planos Educacionais dos Tribunais de Contas/tce.mg.gov.br.

0 a 3 anos em creches, a taxa neste ano foi de 24,69%. Por outro lado, dados publicados pelo MEC/Inep (2019) e indicadores calculados pela SEPLAN/SEI mostram que o estado da Bahia apresenta uma taxa mais alta de atendimento à população de 4 e 5 anos na pré-escola. Em 2019, o índice de atendimento ficou em 95,8%. A taxa para a população das creches resultou em 30,7%². Sendo expectativa do PNE 2014/2024 de atender a 50% das crianças de 0 a 3 anos no final da sua vigência, em 2024, crescem muito lentamente as taxas de atendimento no estado para esta faixa etária, considerando a série de anos de 2016 a 2019, ficando esse atendimento distante da meta pretendida. As diferenças de resultados dos cálculos dos indicadores devem-se a distintas metodologias e fontes de cálculo das estimativas da população, situação agravada pela distância de tempo em que ocorreu o Censo Demográfico de 2010. De qualquer forma, podemos afirmar que a meta 1 do PEE-BA, assim como a do PNE, não foi alcançada.

Estudos feitos pelo FEE-BA em relatórios de monitoramento dos Planos Municipais de Educação (PME) referentes ao ano de 2018³, de 40 municípios do estado revelam que, passados três anos de vigência do PEE-BA, há uma distância considerável entre o que foi preconizado e a realidade percebida nesses relatórios. Muitas estratégias desta meta fixadas nos planos sequer foram iniciadas. Muitos municípios não conseguiram realizar a Busca Ativa ou outro levantamento da demanda, pela falta de recursos; poucos municípios conseguiram oferecer atendimento específico para as crianças do campo, das comunidades quilombolas, indígenas, povos tradicionais; outras dificuldades se prendem à necessidade de reestruturação física das escolas e aquisição de equipamentos, especialmente pela falta de apoio do governo federal para a construção e adequação de estabelecimentos de ensino, com pouquíssimos casos de implementação; falta de ações ordenadas para a formação dos profissionais da Educação; falta de

2 IBGE. Pnad Contínua (2010-2019). Deve-se atentar para o fato de que as bases de cálculos para a estimativa dos indicadores são diferentes, levando em conta a projeção da população na faixa etária, uma vez que dados absolutos de população só existem a partir do Censo de 2010. Este fator pode explicar as diferenças entre os indicadores.

3 FÓRUM ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DA BAHIA. Comissão de Monitoramento e Sistematização. **A implementação das metas e estratégias do PEE/BA em municípios da Bahia**. Disponível em: www.educacao.ba.gov.br/institucional.



condições para desenvolver a avaliação da Educação Infantil, atendendo aos parâmetros nacionais, dentre outras ações.

2.2 UNIVERSALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL À POPULAÇÃO DOS 6 AOS 14 ANOS

A segunda meta do PEE-BA trata da oferta do ensino fundamental, ou seja, do atendimento à população dos 6 aos 14 anos. Dados do TCEduca indicam um atendimento, em 2019, de 88,67%, bastante distante dessa meta. As estatísticas publicadas pelo MEC/Inep (2019), com indicadores calculados pela SEPLAN/SEI, mostram uma taxa de 96,8%. Repete-se, aqui, a diferença dos resultados dos indicadores nas fontes consultadas. Porém, quando se observam as informações colhidas pelo IBGE/ Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) com o cálculo da SEPLAN/SEI, que verifica o percentual da população de 6 anos em 2019 com o ensino fundamental concluído, o indicador revelado é de 58,7%. Ou seja, embora, existisse em 2019 uma proporção considerável da população de 6 a 14 anos matriculada nos sistemas de ensino, isto não significa que o processo de conclusão do ensino fundamental esteja assegurado. Se considerarmos a série de anos de 2016 até 2019, os indicadores calculados, segundo esta mesma fonte, apontam que apenas 56,7%; 61,7%; 60,1% e 58,7% de jovens de 6 anos conseguiram concluir o ensino fundamental.

Os relatórios dos PME dos 40 municípios estudados indicam algumas dificuldades de sucesso na escolaridade dos alunos matriculados nesta etapa de ensino. Os maiores desafios se prendem à falta de condições para realizar o levantamento da demanda; de adotar o uso de novas tecnologias pedagógicas; de atendimento às populações do campo, indígenas, quilombolas; à necessidade de inclusão de estratégias para o acompanhamento individualizado aos alunos com dificuldades de aprendizagem, denotando fraco nível de rendimento dos alunos em sala de aula. Podemos dizer que esta meta do PEE-BA ainda não foi alcançada.



2.3 UNIVERSALIZAÇÃO DO ATENDIMENTO À POPULAÇÃO DOS 15 AOS 17 ANOS, DE PREFERÊNCIA NO ENSINO MÉDIO

A terceira meta do PEE-BA refere-se à escolarização da população dos 15 aos 17 anos, em princípio, considerada demanda para o ensino médio. Garantido o direito a frequência à escola para a população de 15 a 17 anos pela Emenda Constitucional 59/2009 e nas metas 3 dos planos, na série de anos analisada, na Bahia, esse atendimento corresponde a 77,30% com os dados do TCEduca e 80%, com dados da Pnad/IBGE, de jovens matriculados nesta faixa etária. A taxa líquida do ensino médio (considerando esta faixa etária) fica em torno de 47,45% para o TCEduca e 45%, a partir dos cálculos da SEPLAN/SEI com dados do IBGE. Esta meta, portanto, não está atendida nem mostra perspectiva de ser alcançada no final da vigência dos planos. A distorção idade-série faz com que grande parte dos jovens dessa faixa etária esteja no ensino fundamental ou não tenha se matriculado no ensino médio. A Pnad 2019 revela que na Bahia 704 mil jovens deste público estão matriculados na escola. Entretanto, 4 (quatro) de cada 10 (dez) destes jovens não estão no ensino médio. Esses dados revelam um problema antigo e que precisa ser tratado de forma efetiva pelo governo para que haja possibilidade de alcance da meta estabelecida no PEE-BA (85% de matrículas de adolescentes e jovens de 15 a 17 anos no ensino médio até o final de vigência do Plano, ou seja, em 2026).

2.4 UNIVERSALIZAÇÃO DO ATENDIMENTO DA POPULAÇÃO DOS 4 AOS 17 ANOS COM DEFICIÊNCIA, TRANSTORNOS GLOBAIS DO DESENVOLVIMENTO E ALTAS HABILIDADES

A quarta meta do PEE-BA incide sobre o atendimento da população dos 4 aos 17, público-alvo da Educação Especial. Não existem indicadores para analisar a proporção da população com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação que se encontra ou não frequentando as escolas, o que impossibilita calcular a população público-alvo desta modalidade de Educação especial sem atendimento, ou seja, o déficit educacional para a população na faixa etária de 4 a 17 anos que tem o direito ao ensino obrigatório, conforme a



Emenda Constitucional 59/2009. O único indicador possível de ser analisado constitui a proporção de alunos com esses perfis, matriculada em classes comuns, caracterizando, assim, o fenômeno da inclusão desses alunos no ensino regular. Em 2019, essa inclusão na rede regular de ensino na Bahia foi de 99,1% de acordo com os dados do Censo Escolar da Educação Básica (MEC/Inep, 2020).

Desta forma, é grande a proporção de pessoas com necessidades especiais que se encontram inseridas nas classes comuns nas redes de ensino do estado, mesmo sendo registradas matrículas nas classes especiais. No entanto, é baixa a proporção de Salas de Recursos Multifuncionais para atendimento especializado aos que necessitam, complementando o trabalho do professor das classes comuns. Dados do MEC/Inep (2020) mostram, para o ano de 2019, a proporção de alunos de 4 a 17 anos de idade com necessidades especiais sem atendimento na forma de Atendimento Educacional Especializado (AEE), 61,9%. Há, portanto, um déficit significativo nesse atendimento, fazendo com que a meta não seja atendida nesse particular.

A oferta de matrícula a essa demanda no estado da Bahia, de acordo com as Sinopses da Educação Básica (MEC/Inep), faz-se em grandes proporções nas redes municipais - 82,7%, em 2018. Nas zonas rurais os percentuais são baixos e vêm diminuindo - 29% das matrículas em 2016, e 25% em 2018. No estudo feito com relatórios de monitoramento dos PME dos 40 municípios, foram detectadas muitas dificuldades em atender a essa modalidade de Educação. Esta é uma área da demanda e oferta educacionais que necessita de muita atenção, cuidado e recursos. A meta 4 do PEE-BA, portanto, não foi alcançada.

3 MELHORIA DA QUALIDADE DO ENSINO NA EDUCAÇÃO BÁSICA

O PEE-BA definiu as metas 5, 6 e 7, seguindo o PNE 2014/2024. Primeiro, suscitando a mobilização de esforços para alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do terceiro ano do ensino fundamental. Para a melhoria do ensino, fixou a oferta da Educação em tempo integral



em, no mínimo, 25% das escolas públicas da Educação básica, até o final do período de vigência do plano. Estabeleceu, também, o fomento da qualidade da Educação básica em todas as etapas e modalidades, com a melhoria do fluxo escolar e no avanço dos indicadores de avaliação da aprendizagem, em especial do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).

3.1 ALFABETIZAÇÃO INFANTIL

Sobre o cumprimento da Meta 5 do PEE-BA, os trabalhos de monitoramento revelam que as proporções de alunos no terceiro ano do ensino fundamental com nível insuficiente na leitura, escrita e, especialmente, matemática são relevantes, sem tendência de reduzir comparando os dados de 2014 e 2016. Os indicadores para esta meta baseiam-se nos resultados dos testes de larga escala que medem a proficiência dos alunos, estabelecendo 4 (quatro) níveis para a leitura e matemática e 5 (cinco) níveis para a escrita, aferindo, progressivamente, os desempenhos dos alunos para alcançar o domínio de cada habilidade (MEC/INEP).⁴ Fazendo uma comparação entre os resultados obtidos nesses testes nessas duas edições da avaliação, podemos perceber a proporção de alunos com nível insuficiente, quase nulo, de aprendizagem nessas três habilidades.

Em 2014, na habilidade da leitura, 37% de alunos do Estado da Bahia que participaram desse processo avaliativo se situavam no nível insuficiente. Em 2016, a avaliação detectou a proporção de 36% nessa condição. No que diz respeito à habilidade da escrita, a situação se apresenta um pouco mais satisfatória. Em 2014, 20% dos alunos eram os que apresentavam nível insuficiente. No entanto, essa proporção ampliou um pouco na medição de 2016 (24%). Em matemática, o diagnóstico mostra proporções preocupantes de alunos sem o domínio básico: 42% em 2014 e 38% em 2016. (MEC/INEP, 2018)

⁴ MEC/INEP/Resultados da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), 2018.



O Programa Nacional de Alfabetização na Idade Certa (Pnaic), que apresentava como uma de suas importantes ações a formação continuada de alfabetizadores com o fim de alcançar bons resultados na alfabetização das crianças no terceiro ano do ensino fundamental, foi interrompido desde 2016, sem um programa substituto com a mesma abrangência no território nacional. Estudos acadêmicos têm criticado a proposta de uma nova política de alfabetização anunciada pelo governo federal que contraria os avanços teóricos já conquistados sobre o ensino voltado à alfabetização e ao letramento das crianças. Mesmo considerando a implementação dessa nova proposta, não existem informações sobre seus resultados.

Em nível do governo estadual, por outro lado, não se observam ações voltadas à alfabetização das crianças. O *Programa Pacto pela Alfabetização*, que era de iniciativa dessa esfera governamental, foi encerrado em 2017 e nenhum programa o substituiu. Esta meta, pois, necessita de maior esforço da gestão tanto em nível federal, como no estadual, no intuito de auxiliar os municípios nesta área, contribuindo para aproximar os resultados do que está previsto nos planos. As informações advindas dos relatórios de monitoramento dos PME acima referidos mostram a necessidade desse apoio e contribuição para os sistemas municipais de ensino por parte desses níveis de governo. Podemos, pois, afirmar a partir desses dados que a meta 5 do PEE-BA não foi alcançada.

3.2 EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO EM TEMPO INTEGRAL

A Meta 6 do PEE-BA prevê a oferta em tempo integral, no mínimo 25% das escolas, até o final de vigência desse plano. Difere um pouco da meta 6 do PNE, que estabelece o percentual de 50% de escolas de forma a atender 25% das matrículas da Educação básica.

Em atenção à primeira parte da meta do PNE, o relatório do Terceiro Ciclo do Inep detectou que, no Brasil, a proporção desse atendimento em 2018 correspondeu a 23,2% de escolas e em 2019, 23,6%. No caso do estado da Bahia, esses percentuais representaram 22,0% em 2018 e 18,9% em 2019. Esses indicadores revelam distância para alcançar a meta nos dois planos,



mesmo que para o PEE-BA esteja, parcialmente, alcançada, dado que o prazo se refere ao final de vigência do plano. No entanto, considerando a proporção das matrículas, os indicadores demonstram uma grande defasagem, conforme veremos a seguir.

É baixa a proporção de alunos matriculados em jornada escolar em tempo integral na Educação básica no estado. Tomando como referência a análise diagnóstica das metas do PNE, publicada no Relatório do Terceiro Ciclo do Monitoramento desse Plano, o Inep chegou aos seguintes resultados: no Brasil, o percentual de alunos de escolas públicas de tempo integral corresponde a 14,4% em 2018 e 14,9% em 2019. Por seu turno, na Bahia, esses percentuais, nesses dois anos, foram, respectivamente, 15,4% e 14,1%, quantitativos que mostram a distância para se alcançar a meta do PNE em 2024, (25%). Para o estabelecido no PEE-BA, a meta foi parcialmente alcançada.

3.3 MELHORIA DA QUALIDADE DO ENSINO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

A sétima meta do PEE-BA focaliza a qualidade da Educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem. Sobre a melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, os dados do Censo da Educação Básica do Inep mostram taxas altas de distorção idade-série. Em 2018, a taxa de distorção idade-série no estado em termos gerais no ensino fundamental, anos iniciais, foi de 19,7, e nos anos finais, 39,5. Na rede estadual essas taxas ficaram acentuadas (28,9% e 48,5%, respectivamente), assim como nas redes municipais (23% e 42,8%).

O Ideb atingido nas avaliações de larga escala para os segmentos da Educação básica na Bahia foram abaixo dos resultados programados, chamando a atenção nas séries finais do ensino fundamental e, principalmente, no ensino médio; tanto em 2017 como em 2019 (MEC/INEP). Para elevar o rendimento escolar dos alunos, além da formação continuada de professores, são necessários muitos outros fatores, como condições físicas das escolas, condições de trabalho dos professores, gestão escolar, valorização dos profissionais da Educação, entre outros. Veri-



fica-se, pois, que esta meta não tem sido alcançada no território baiano. A meta 7 de PEE-BA não foi alcançada, considerando os dados analisados.

4 ELEVAÇÃO DA ESCOLARIDADE DA POPULAÇÃO JOVEM E ADULTA E FORMAÇÃO PARA O MUNDO DO TRABALHO

O Artigo 208 da Constituição Federal de 1988 destaca a garantia de atendimento à população jovem e adulta que não teve o seu direito à Educação, assegurado na idade própria. As metas do PEE-BA 8, 9 e 10 propõem corrigir essa defasagem em termos de atendimento. De fato, uma dívida importante da política educacional brasileira diz respeito à ampliação da escolaridade dessa população, tanto quanto à conclusão da Educação básica, como para a formação profissional. Por seu turno, continua o desafio da política educacional brasileira para a erradicação do analfabetismo que, ainda, persiste em um grande contingente populacional.

4.1 AUMENTO DA ESCOLARIDADE MÉDIA DA POPULAÇÃO DE 18 A 29 ANOS

A Meta 8 do PEE-BA segue de perto a meta 8 do PNE, quando pretende assegurar políticas para elevar a escolaridade média da população de 18 (dezoito) a 29 (vinte e nove) anos, mesmo que o plano nacional acrescente que a elevação da escolaridade dessa população deva alcançar no mínimo 12 anos de estudos no último ano de vigência desse plano. Dados do IBGE/Pnad com cálculos efetuados pela SEPLAN/SEI revelam que, entre os anos de 2016 a 2019, a média de anos de estudo no estado da Bahia entre a população de 18 a 29 anos subiu apenas de 10,3 para 10,7 para as áreas urbanas, e de 8,8 para 9,3 nas áreas rurais. Se houvesse correspondência entre o número de anos de estudos e conclusão das etapas da educação básica, a população desta faixa etária na Bahia conseguiria apenas concluir o ensino fundamental.

A modalidade da Educação que, em princípio e por determinação legal, deve atender à população de 18 anos e mais que não cursou o ensino fundamental e médio na idade apropriada, con-



siderando as políticas educacionais vigentes, constitui a Educação de Jovens e Adultos (EJA). Se considerarmos a distribuição da matrícula da modalidade de Educação de Jovens e Adultos, em 2019, pela Sinopse da Educação Básica do MEC/Inep; verificamos que a oferta dessa modalidade nas cidades corresponde a 79,5% da oferta total e conseqüentemente 20,5% nas zonas rurais, onde há maior concentração da população com baixa escolaridade. Vê-se a necessidade de esforços significativos dos governos para atender a essa demanda. Os dados absolutos de matrícula revelam que a oferta da EJA não tem sido ampliada no estado da Bahia. Em 2016, a matrícula, segundo a Sinopse da Educação Básica, publicada pelo MEC/Inep foi de 339.471 alunos. Em 2019, a matrícula foi de 339.632 alunos.

Verifica-se, por conseguinte, que as ações de atendimento a esse contingente que necessita de atendimento educacional não têm sido suficientemente estimuladas na implementação dos planos e programas do setor Educação, tanto no país como no nosso estado. Em apuração sobre o contingente da população de 18 a 29 anos em 2019 do Brasil e das unidades federativas que não possuem o ensino médio completo, o Relatório do Terceiro Ciclo do Monitoramento do Inep concluiu que a Bahia fica abaixo apenas de São Paulo e Minas Gerais em números absolutos de jovens sem essa etapa completa da Educação básica. Este estado possuía 1.132.305 jovens nesta situação nesse ano. Pode-se considerar, também, que esta meta do PEE-BA não foi alcançada.

4.2 ALFABETIZAÇÃO DA POPULAÇÃO COM 15 ANOS E MAIS

A Meta 9 do PEE-BA ainda não está alcançada. Pretende elevar a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais para 90%, até 2025, e reduzir a taxa de analfabetismo funcional, até o final da vigência deste PEE-BA. A do PNE estabelece o percentual de 93% da alfabetização dessa população até o ano de 2015 e, até o final de vigência do Plano, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% a taxa de analfabetismo funcional.

Dados da Pnad/IBGE evidenciam que a taxa de alfabetismo na Bahia, no período de 2016 a 2019, se situa na casa dos 87%, o que significa que 13% da população acima de 15 anos con-



tinua na condição de analfabetos (IBGE/Pnad e Pnad Contínua, com cálculos efetuados pela DAI-DIE/SGINF/SEC). Os dados do Relatório do Terceiro Ciclo de Monitoramento do PNE do Inep demonstram, outrossim, que na Bahia essa taxa foi de 87,1% em 2019. Este estado possui o maior número absoluto de pessoas com 15 anos e mais que não sabem ler e escrever, considerando o conjunto dos estados brasileiros. Isso equivale a 1,5 milhão de baianos analfabetos.

Quanto à taxa de analfabetismo funcional, o Relatório do Terceiro Ciclo evidenciou para o Brasil, em 2019, 14,1% e chamou a atenção para a situação das regiões Norte e Nordeste, que continuaram a apresentar taxas acima da nacional (16,7% e 23,1%, respectivamente). O estado da Bahia, igualmente, apresentou uma taxa significativa nesse ano, 23,2%. Esta meta é considerada uma das mais desafiadoras da Educação escolar baiana, pois, embora nos chame atenção pelo dado quantitativo, nos requer uma forte ação efetiva para darmos conta da dimensão qualitativa que a mesma nos apresenta, ainda mais considerando a descontinuidade de políticas, especificamente, voltadas à alfabetização e ao avanço da escolaridade dos jovens e adultos.

4.3 EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS NA FORMA INTEGRADA À EDUCAÇÃO PROFISSIONAL

A Meta 10 do PEE-BA busca ampliar a oferta em 25% das matrículas de Educação de Jovens e Adultos (EJA), no Ensino Fundamental e no Ensino Médio, na forma integrada à Educação Profissional.

A oferta de EJA articulada à Educação profissional no estado da Bahia ocorreu através dos programas federais. Estes programas foram desacelerados nos últimos anos 2017, 2018 e 2019, o que vem comprometendo os indicadores de oferta desta modalidade e maior dificuldade para alcance da meta estabelecida. Na Bahia, em 2019, essa oferta foi de 5,6% no ensino médio e de 0,1% na EJA no ensino fundamental, etapa onde praticamente inexistente esta oferta, conforme dados da fonte MEC/Inep – Censo de Educação Básica (2016, 2017, 2018 e 2019). Destarte, a Meta 10 do PEE-BA não foi alcançada e dificilmente será alcançada no final deste plano.



4.4 EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL

A Meta 11 do PEE-BA refere-se à proposta de ampliar as matrículas da Educação Profissional Técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% da expansão no segmento público. O enunciado deste Plano segue de perto a meta do PNE sobre esta modalidade de Educação. A diferença reside no propósito do plano nacional que consiste em triplicar a oferta de Educação profissional técnica de nível médio, seguramente considerando a diferença entre as matrículas de 2014 e 2024. No caso do plano educacional baiano, a pretensão é ampliar, sem considerar o quantitativo. De qualquer forma, esse plano conserva a determinação do PNE de aumentar a oferta em 50% dessas matrículas no setor público. Por outro lado, é importante considerar que essa expansão, segundo as metas de ambos os planos, deva se dar nos cursos técnicos de Educação profissional na etapa do ensino médio, o que limita os possíveis beneficiários dessa modalidade de Educação para a população jovem e adulta que almeja outros tipos de curso, deste modo, deixando de lado o público-alvo do Ensino Fundamental e EJA. Tanto o setor público como o setor privado têm oferecido cursos diversos voltados à formação profissional, o que não é contemplado por essa meta. Observamos, portanto, uma limitação de políticas educacionais a partir desses planos, voltadas para um grande contingente populacional do país que necessita formação, treinamento, atualização para as diversas ocupações no campo produtivo.

O total das matrículas de Educação Profissional Técnica (EPT) de nível médio do Estado da Bahia, segundo o Censo da Educação Básica, ampliou de 2016 a 2019 (114 618 para 145 021), correspondendo a 30.403 matrículas, que equivale a um percentual de 26,5%. No entanto, se considerarmos a perspectiva do PNE, não será possível conseguir que seu número seja triplicado ao final de vigência do PNE, até 2024, assim, tampouco para 2026, ao final de vigência do PEE-BA. Além disto, a expansão na marca de 50% no setor público não será concretizada, de acordo com as metas do PNE e do PEE, com o ritmo de crescimento observado. A taxa de crescimento das matrículas entre 2016/2019 no setor público na Bahia deu-se na proporção de 32,7%. Infere-se, portanto, que para o PEE-BA esta meta não está alcançada.



5 EXPANSÃO E MELHORIA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

O conjunto das três metas do PEE-BA relativas à Educação Superior já vislumbra atingimento dos resultados esperados. Ampliação do acesso, elevação da qualidade a partir da qualificação do corpo docente, inclusive com o aumento da oferta de cursos de pós-graduação com o fito de oportunizar a titulação considerada adequada pelos formuladores das políticas para os novos professores do ensino de graduação. No entanto, em nossa análise, as questões que necessitam ser tratadas no sentido de dar concretude à elevação da escolaridade da população brasileira e baiana no nível superior não se restringem a esses objetivos. Consideramos, pois, que o PNE, assim como o PEE-BA, formularam metas muito tímidas nessa direção.

5.1 ELEVAÇÃO DA TAXA DE MATRÍCULA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

O PEE-BA estabelece a Meta 12 voltada ao crescimento gradativo da taxa líquida de matrícula nesse nível de Educação, de modo a atingir 12% da população dos 18 a 24 anos no ano de 2025 e uma taxa bruta em torno de 30% nesse mesmo ano, o que a diferencia da meta semelhante do PNE, que apresenta patamares mais robustos de crescimento. Assim, se considerarmos o que estabelece o PEE-BA com relação à situação da escolarização na Educação Superior na Bahia, ela está próxima ao que foi planejado. Em 2019, com dados do IBGE/Pnad Contínua e cálculo da SEPLAN/SEI, a taxa líquida ficou na ordem de 16,4%, e a taxa bruta, 34,6%. No entanto, se considerarmos o que espera o PNE quanto ao ritmo dessa expansão até 2024 (33% de taxa líquida e 50% de taxa bruta, crescendo muito mais no setor público) a meta não será atingida até o final de vigência desse Plano. Chama a atenção que a matrícula no setor público não cresce. De 2018 a 2019 foi constatada uma taxa de crescimento negativa (-1,95%) conforme dados do Censo da Educação Superior publicado pelo MEC/Inep.

É importante acrescentar que, para a expansão desejada nesse nível de Educação, todas as estratégias estabelecidas nas metas nesse sentido necessitam de articulação entre esferas governamentais nessa oferta. Nos enunciados dos relatórios do Tribunal de Contas da União (TCU),



2018 e 2019, quando se analisa de forma comparativa, as expectativas orçamentárias para o território nacional com a utilização do recurso destinado ao atendimento das metas, esses relatórios abordam que o regime de colaboração entre os entes federados, bem como um investimento mais robusto nas instituições de ensino superior mantidas pelo estado, em especial, são aspectos determinantes para assegurar uma maior oferta de vagas nas instituições. No estado da Bahia, esta necessidade tem sido bastante evidente, inclusive em relação as suas universidades estaduais. Logo, podemos concluir que, para o PEE-BA, a meta foi alcançada. No entanto, para o PNE, os indicadores dessa meta no estado não contribuirão para o seu atingimento.

5.2 ELEVAÇÃO DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR AMPLIANDO A PROPORÇÃO DE MESTRES E DOUTORES

A Meta 13 do PEE-BA pretende elevar a qualidade da Educação Superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente para 75%, sendo, do total, no mínimo, 35% de doutores. Os dados do Inep relativos ao Censo da Educação Superior demonstraram para o ano de 2019, na Bahia, 82,3% para o conjunto de mestres e doutores e 41,7% de doutores. Nas universidades, sobretudo nas públicas, estas evidências são maiores. É relevante apontar que a elevação da qualidade da Educação Superior não depende, essencialmente, da ampliação da proporção de mestres e doutores em seus quadros docentes. Mesmo sendo importante esta ampliação, são múltiplos os fatores que determinam o aumento da qualidade do ensino oferecido. Esta é uma forte limitação de análise dos resultados dessa meta dos planos pela ausência de indicadores que possam medir o aumento da qualidade dos cursos de Educação Superior.

5.3 ELEVAÇÃO DO NÚMERO DE MATRÍCULA DA PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU*

A Meta 14 do PEE-BA trata do aumento gradual do número de matrículas na Pós-graduação *stricto sensu*, de modo a atingir a titulação anual de 1.900 mestres e 500 doutores. Pelos dados coletados em fontes oficiais, no caso do MEC/GeoCapes, o estado da Bahia vem alcançando a meta que estabeleceu no seu plano estadual. A perspectiva de aumentar o número de pós-



graduados em nível de mestrado, de modo a chegar a 1.900 docentes por ano, já vem sendo superada, especialmente se forem somados os titulados nos cursos de mestrado profissional. Em 2019, foram formados 2.661 mestres e 778 doutores, aumentando estes números comparados aos anos anteriores. A Meta 14 do PEE-BA já está alcançada.

6 FORMAÇÃO E VALORIZAÇÃO DO PROFISSIONAL DA EDUCAÇÃO BÁSICA

A formação, valorização, incluindo condições de trabalho, saúde e remuneração dos/das profissionais da Educação, constitui pauta imperativa para a União, estados, DF e municípios, como patamar fundamental para alcançar melhor qualidade do ensino. Tanto com relação ao PNE 2014/2024, como ao PEE-BA 2016/2026, esta assertiva está presente nas diretrizes, constantes do Art. 2º das leis que os aprovam. E o PEE-BA estabelece quatro metas nesta direção.

6.1 GARANTIA DA FORMAÇÃO DOS PROFISSIONAIS EM NÍVEL SUPERIOR

A Meta 15 do PEE-BA propõe garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação, assegurando que todos os professores e todas as professoras da Educação Básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.

Para monitorar o atendimento da Meta 15 do PEE-BA foram selecionados indicadores relacionados ao percentual de docentes em cada etapa da Educação Básica com formação adequada aos conteúdos que lecionam na Bahia publicados pelo Inep. O Indicador de Adequação da Formação Docente compõe o conjunto de informações escolares, levantadas, anualmente, pelo MEC/Inep durante a realização do Censo Escolar, levando em consideração todos os marcos normativos que fundamentam a formação acadêmica dos professores da Educação básica.



A despeito dos incrementos auferidos nos últimos anos, quando observamos os resultados para os percentuais de docentes em cada etapa da Educação Básica com formação adequada à disciplina que lecionam no estado da Bahia, constatamos que a realidade apresentada ainda demanda maior empenho da administração estadual e das administrações municipais para essa adequação dos seus quadros, notadamente no Ensino Médio.

Os indicadores demonstram que o estado da Bahia ainda precisa trilhar um longo caminho na formação dos professores da Educação Básica para que possa dispor de docentes com conhecimento adequado à sua área de atuação e, com isso, produzir melhores resultados na aprendizagem dos estudantes. A Educação Infantil foi a etapa de escolaridade onde houve o maior crescimento no percentual de docentes da rede pública com formação adequada. Saltou de 42,3% em 2018 para 50,2% em 2019, passando a ser a etapa da Educação Básica com o maior percentual de adequação da formação docente. Na realidade, a formação adequada para esses professores corresponde ao curso de Pedagogia que tem sido ofertado significativamente pelas instituições de Educação superior nos últimos anos. Na etapa dos anos iniciais do Ensino Fundamental, também, ocorreu um pequeno crescimento, saindo de 48,8% para 55,6%, entre os anos de 2018 e 2019.

No entanto, nos anos finais do Ensino Fundamental, mesmo o indicador crescendo para essa etapa da Educação Básica, de 2016 a 2019, neste último ano apresenta o menor percentual de adequação da formação docente (36,9%). Tal constatação demanda ações urgentes e focalizadas para melhor preparo dos docentes que atuam no Ensino Fundamental, nos anos finais.

A situação na etapa do Ensino Médio é muito grave, os percentuais de professores com formação adequada ao conteúdo ensinado não alcançam 40%, permanecendo na casa dos 30% durante toda a série histórica analisada. Entre 2013 e 2018, conforme o MEC/Inep, o percentual de docentes com formação adequada à disciplina que lecionam passa de 30% para 38,1%, isto é, com adição de 8 pontos percentuais no período.



Cumprir ressaltar que tal meta precisa ser atendida nos próximos anos, considerando o disposto na LDB 9.394, de 20 de dezembro de 1996. A expectativa é que todos os professores tenham formação específica em nível superior na área de conhecimento em que atuam, tendo em conta que somente os já formados em Licenciaturas podem participar de concursos desde 2006, prazo dado na legislação às redes públicas e privadas para cumprir a obrigatoriedade do diploma de nível superior para os docentes. Esta falta de adequação, além de representar a falta de profissionais do ensino para determinadas áreas do conhecimento que não têm ingressado nos sistemas de ensino mediante concursos públicos para cobrir as lacunas da organização curricular dos cursos, acontece no nível das gestões das unidades escolares, com vistas a distribuir os professores no complexo quadro de cargas horárias.

Os sistemas de ensino, além de envidar esforços para ampliar os cursos de graduação que preparam professores licenciados para ocupar as vagas latentes de docência, conforme determinados campos do conhecimento, precisam aprimorar as orientações à rede dos estabelecimentos de ensino de modo a alocar os professores de forma ajustada entre sua formação e os componentes curriculares. Com relação à ampliação de quadros de professores licenciados para o ensino da graduação, o estado da Bahia possui quatro universidades mantidas pelo seu governo. Uma política arrojada de formação inicial de professores da Educação Básica para todas as regiões do estado necessita ser retomada, a exemplo do que foi desenvolvido com o Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (Parfor), na ocasião, promovido pelo governo federal em regime de colaboração com as instituições públicas de ensino superior e prefeituras municipais, dirigida para aqueles docentes que se encontram em exercício, mas atuando em área do conhecimento diferente daquela para a qual foram formados, ou por não disporem do diploma de nível superior. Nesse sentido, para a implementação dessa política, as universidades estaduais, assim como as instituições federais de ensino superior, podem muito contribuir. Esta meta do PEE-BA, portanto, encontra-se muito distante de ser alcançada, correndo grande risco de não ser atendida no período de vigência desse plano.



6.2 FORMAÇÃO EM NÍVEL DE PÓS-GRADUAÇÃO DOS PROFESSORES E FORMAÇÃO CONTINUADA A TODOS OS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO

A Meta 16 do PEE-BA apresenta consonância com a meta correspondente do PNE, que propõe formar em nível de Pós-graduação 50% dos docentes da Educação Básica e garantir a todos os profissionais a formação continuada em sua área de atuação até o final desses planos. Podemos considerar que, de forma parcial, esta meta está em vias de ser atendida, considerando os quantitativos. Conforme dados do Censo da Educação Básica, com cálculos da SEC/SGINF/DAI, há uma tendência de crescimento da proporção de professores que concluem cursos de pós-graduação *lato sensu* e *stricto sensu*. Em 2016, era 34,7% a proporção. Em 2019, detectou-se o percentual de 41,7%, aproximando-se assim do enunciado da meta.

É importante verificar que a grande proporção de professores que fizeram cursos de pós-graduação corresponde àqueles que frequentaram curso do tipo *lato sensu*, ou seja, de cursos de aperfeiçoamento. Com dados da Sinopse Estatística da Educação Básica do Inep relativos ao ano de 2019, chega-se ao percentual de 40% dos professores. Sobre os que fizeram o mestrado, este indicador corresponde a 2,6%, e os que fizeram doutorado, 0,4%.

A tendência de crescimento, também, observa-se nos números de professores que fizeram cursos de formação continuada. Em 2016, a proporção era de 29,9%, e em 2019 foi de 38,1. Apesar de terem sido auferidos acréscimos, tal resultado é considerado crítico, dado que a meta pretende “garantir a todos os profissionais da Educação Básica formação continuada em sua área de atuação”. Assim, com relação à formação continuada, esta meta está distante de ser atingida até a vigência dos planos.



6.3 MEDIDAS DE VALORIZAÇÃO DO DOCENTE DA REDE PÚBLICA DA EDUCAÇÃO BÁSICA

A Meta 17 do PEE-BA pressupõe a valorização dos docentes das redes públicas da Educação Básica em conformidade com o conjunto de medidas regulamentares à disposição constitucional que pressupõe Planos de Carreira definidos em lei, ingresso por concurso público de provas e títulos, composição da jornada de trabalho e formação continuada. Algumas dessas medidas são constantes, também, na Meta 18 do PEE-BA sobre as quais serão consideradas no próximo item. Com relação às formas de ingresso no serviço público, conforme dados da Sinopse da Educação Básica de 2018, publicada pelo Inep, cumpre observar que dos 128.939 docentes das redes públicas do estado, considerando o regime de contratação e do tipo de vínculo, 35.204 eram contratos temporários, ou seja, 27,3%. Verifica-se, portanto, que as garantias de acesso ao magistério mediante concursos públicos de forma a tornar o professor um servidor efetivo não são observadas totalmente pelos sistemas de ensino públicos do estado da Bahia. Nesse quesito, a meta do PEE-BA não foi alcançada.

Observa-se que a Meta 17 do PEE-BA difere da Meta 17 do PNE em um quesito. A Meta 17 do plano nacional propõe a valorização dos profissionais do magistério das redes públicas de modo a equiparar seu rendimento médio ao dos demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final de seu sexto ano de vigência. Para monitorar o cumprimento da Meta 17, neste sentido, foi selecionado o indicador Razão entre o salário médio de professores da Educação Básica da rede pública não federal e o salário médio de outros profissionais com escolaridade equivalente (superior completo), conforme pesquisa da Pnad Contínua.

No âmbito nacional esse indicador apresenta grande desigualdade nos rendimentos brutos médios desses profissionais entre as duas categorias. No estado da Bahia, em 2019, a razão entre

o rendimento bruto mensal dos professores da Educação Básica das redes públicas com nível superior completo e o rendimento bruto dos demais profissionais com escolaridade equivalente (superior completo) apresenta-se oscilante nos últimos anos, com base nos dados do IBGE/Pnad e cálculos do Inep/Dired: em 2016, 80,8%; 2017, 79,9%; 2018, 94,8% e 2019, 102,8%. Verifica-se, nos últimos anos, uma tendência de crescimento desse percentual, inclusive ultrapassando os 100%.

O estado da Bahia situa-se, pois, entre os três estados da região Nordeste que já ultrapassaram a meta estabelecida para este indicador, em nível nacional, configurando com a 3ª posição no Nordeste, seguindo os estados do Rio Grande do Norte, com 116,4%, e do Maranhão, com 109,1. Vale ressaltar que a média nacional foi de 78,1 e que apenas oito unidades da Federação alcançaram a meta estabelecida.

Mesmo que se constate um crescimento importante neste indicador em alguns estados, entretanto, segundo análise descrita no Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento do PNE, esse crescimento, nesse período, explica-se, em grande parte, pelo decréscimo do rendimento médio dos demais profissionais, que corresponde a uma perda real de 13,3% do poder de compra efetivo de todas as categorias, ao longo dos anos analisados.

Não obstante a trajetória ascendente desse indicador, deve-se destacar que se analisarmos dados mais pormenorizados em nível dos municípios, muitos docentes que atuam na Educação Básica ainda recebem salários inferiores quando comparados a outros profissionais de mesma escolaridade. Medidas voltadas para inibir essa disparidade podem contribuir para a valorização docente dessas redes de ensino, corroborando, pelo menos, para o efetivo cumprimento da Lei do Piso Salarial (BRASIL, Lei 11.738/2008).



6.4 GARANTIA DE PLANOS DE CARREIRA PARA OS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA

A Meta 18 do PEE-BA reforça a existência de Planos de Carreira para os profissionais da Educação Básica pública, tomando como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal.

Com vistas ao monitoramento da Meta 18, optou-se por utilizar dados coletados no âmbito interno da SEC, quais sejam: quantidade de municípios com Planos de Carreira para docentes da Educação Básica e quantidade de municípios que cumprem o piso salarial para os profissionais do magistério público da Educação Básica. Até o ano de 2018, a partir de um levantamento feito em 390 municípios do estado, realizado pela Coordenação de Projetos Especiais (Cope), da Secretaria de Educação, 380 municípios da Bahia já haviam implementado seus Planos da Carreira Docente. Para o monitoramento do ano de 2019, foi informado por essa Coordenação, que a atividade de assessoramento aos municípios para a elaboração e adequação dos Planos de Carreira docentes ocorreu em parceria com a União dos Prefeitos da Bahia (UPB) e com a União dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), atendendo 394 municípios, 14 a mais que aqueles que receberam assessoramento em 2018. Mesmo com essas ações, considera-se necessário o apoio aos municípios para que eles estabeleçam as bases de valorização dos seus profissionais da Educação. Podemos considerar que esta meta do PEE-BA está parcialmente alcançada.

Sobre o quantitativo de municípios que cumprem o piso salarial definido pela Lei 11.738/2008, em 2018, eram 322 municípios baianos, daqueles 390 que compunham o levantamento da Cope. Esta é outra medida que necessita ser implementada nos municípios como forma de promover a valorização dos seus profissionais da Educação.



7 GESTÃO DEMOCRÁTICA E AMPLIAÇÃO DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

A gestão democrática é um princípio basilar da Educação nacional, que deve nortear a atuação dos conselhos de Educação, dos fóruns de Educação, das unidades escolares de modo a assegurar a participação democrática nas principais decisões. Por outro lado, a implementação de políticas estabelecidas nas metas e nas estratégias dos planos depende da garantia dos recursos financeiros.

7.1 GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO

A Meta 19 do PEE-BA focaliza a gestão democrática da Educação seguindo a meta 19 do PNE. O Relatório do Terceiro Ciclo de Monitoramento do PNE, publicado pelo MEC/Inep, ao analisar a Meta 19 considera a gestão democrática da Educação baseando-se no que estabelecem as estratégias do PNE que coincidem em quase todas com as estratégias estabelecidas no plano educacional baiano. A análise do Inep utiliza os indicadores que demonstram: as formas de seleção de gestores de escolas das redes de ensino; existência de órgãos colegiados internos às escolas públicas (intraescolares), que são os colegiados escolares, associação de pais e mestres e grêmios estudantis; existência e funcionamento de órgãos colegiados fora das escolas (extraescolares), que são os Conselhos Estaduais de Educação, Conselhos Municipais de Educação, Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (Cacs), Conselho de Alimentação Escolar (CAE) e existência de Fórum Permanente de Educação (FPE).

Desta forma, selecionamos os indicadores apresentados no Relatório do 3º Ciclo que ajudam a analisar a gestão educacional do estado da Bahia de uma maneira geral nas dimensões relativas aos tipos de acesso ao cargo de diretores escolares, percentual de existência de colegiados intraescolares e de colegiados extraescolares nos municípios baianos.

Com relação aos tipos de acesso ao cargo de gestor escolar, em 2019, o percentual de estabelecimentos de ensino da rede federal que utilizam formas, consideradas pelo Inep, mais demo-



cráticas de escolha dos gestores, conjugando processo seletivo qualificado e eleições, chega-se a 61,1% no estado da Bahia. No entanto, uma proporção significativa, 38,9% de acesso corresponde ao critério de indicação. Utilizando o mesmo raciocínio para os estabelecimentos da rede estadual, temos indicadores que mostram critérios menos democráticos, pois os que utilizam processos seletivos qualificados e eleições somam apenas 11,7%. Na grande maioria das escolas dessa rede o critério de escolha, segundo esta fonte de informações, corresponde à indicação (85,%). No conjunto dos estabelecimentos das redes municipais do estado os critérios mais democráticos atingem 21% na escolha dos diretores escolares. No entanto permanece a concentração de 76,64% na indicação do gestor das unidades escolares. Em termos do provimento de cargos dos gestores escolares, a meta 19 de ambos os planos não tem sido alcançada.

No que se refere à existência de instâncias democráticas dentro das escolas, o Inep, no Relatório do 3º Ciclo, reúne informações de três mecanismos de participação democrática no ambiente escolar em um só indicador (conselhos escolares, associação de pais e mestres e grêmios estudantis sob o rótulo de colegiados intraescolares), o que dificulta analisar cada um em separado, dando uma visão parcial dessas manifestações de participação da comunidade escolar em decisões que são tomadas dentro das escolas. Mesmo assim, para efeito de comparação, apresentamos os dados relacionando a situação dessa variável no país e na Bahia.

Verificam-se as proporções maiores de existência desses órgãos colegiados nas instituições federais. Em 2019, no Brasil, 47,9%. Nas redes estaduais, a proporção de escolas com os colegiados intraescolares é 55,2%, e nas escolas municipais, 32,6%. Concentrando-se a atenção no caso da Bahia, em instituições federais, o indicador possui a mesma tendência da média brasileira, 48,65%. Todavia nas escolas da rede estadual, a existência desses órgãos colegiados cai, significativamente, 34,0%, e, mais ainda considerando os estabelecimentos das redes municipais, 26,9%. É notória, pois, a baixa representatividade desses mecanismos de participação democrática nas escolas da rede estadual e das redes municipais. Com relação a este fator, a meta 19 do PEE-BA não tem sido alcançada.

No que tange à prevalência de instâncias democráticas de Educação externas às escolas, o Inep, no Relatório do 3º Ciclo, apresentou os percentuais de existência de Conselhos de Educação, Fóruns de Educação, Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb e Conselhos de Alimentação nos municípios. No Brasil, os percentuais de existência desses órgãos significaram a proporção de 83,9%. Na Bahia, esse indicador foi de 88,4%. Verifica-se, pois, situação mais confortável na Bahia em relação ao apoio que essas instâncias democráticas podem oferecer para as tomadas de decisões em relação às políticas educacionais em seus contextos. Entretanto deve-se atentar para o fato de que a simples existência dessas instâncias não mostra suas representatividades em termos de articulação com os poderes constituídos e de mobilização social em torno de temas importantes para o avanço do direito a Educação em suas comunidades.

7.2 AMPLIAÇÃO DO INVESTIMENTO PÚBLICO NA EDUCAÇÃO PÚBLICA

A Meta 20 do PEE-BA procura assegurar os recursos financeiros para cumprimento das metas, buscando-se ampliar o investimento público em Educação. Esta meta do PEE-BA distancia-se da redação da meta 20 do PNE, uma vez que este estabelece que o investimento público em Educação pública deve atingir, no mínimo, o patamar de 7% do PIB do país no quinto ano de vigência do plano e, no mínimo, 10% do PIB no final do decênio. Dados do Relatório do Terceiro Ciclo do Monitoramento do PNE, publicado pelo Inep, apurou, considerando os anos de 2015, 2016, 2017 e 2018, que o indicador que mede a proporção desse gasto para o país foi de 5,1% nos dois primeiros anos dessa série e 5,0% nos dois últimos anos. Portanto a meta não está sendo atendida.

Para o estado da Bahia, particularmente, a Comissão de Monitoramento e Sistematização do FEE-BA analisou o comportamento das receitas e despesas do sistema estadual de ensino com Educação, sem incluir os investimentos feitos pelos entes municipais, por dificuldades de se conseguir as informações. E detectou que nesse ente federado caem os percentuais da receita do governo estadual resultante dos impostos, a partir de dados coletados nos relatórios do



Tribunal de Contas do Estado, na série de anos de 2016 a 2019, embora com uma leve recuperação neste último ano. Desse modo, diminuem os recursos aplicados na Educação, no Estado, mesmo que seja cumprido o preceito legal de aplicação de 25% da receita de impostos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Por seu turno, o percentual dos gastos com Educação em relação ao PIB na Bahia situa-se em melhor patamar se comparado à média nacional, conforme os estudos feitos pela SEPLAN/SEI, com dados do FNDE e IBGE. A proporção de gastos com educação pública em relação ao PIB no Estado foi contabilizado em torno de 6,5%, mantendo esta média na série de anos de 2016 a 2019. A ampliação almejada na meta do PEE-BA não transparece com esses indicadores sobre o sistema estadual de ensino.

8 À GUIA DE CONCLUSÃO

O objetivo deste texto foi apresentar os resultados dos estudos feitos pelo FEE-BA, com o fito de monitorar o Plano Estadual de Educação desse estado, apresentando e discutindo os principais indicadores calculados com informações oferecidas pelos órgãos oficiais de governo. De uma maneira geral, podemos afirmar, ao analisar os indicadores, que não temos motivos para comemorações. Da mesma maneira no monitoramento do PNE 2014/2024, realizado pelo MEC/Inep até 2019, poucas metas foram alcançadas nos cinco primeiros anos de execução dos planos e muitas outras se encontram em risco de não serem atingidas até o final de vigência do Plano.

Como podemos observar, mesmo que tais indicadores sejam bastante gerais, eles mostram uma situação que carece de atenção redobrada para os setores responsáveis pelas políticas educacionais no estado, se esses setores comungam com a ideia de seguir ao estabelecido no seu plano aprovado em 2016. Estamos no quinto ano de vigência desse plano, de duração decenal, com quase todas as metas susceptíveis de não serem alcançadas.



A crise social, sanitária, política e econômica que se abate no país nesses dois anos (2020/2021), em plena vigência dos planos, com repercussões para os anos seguintes, dificulta ainda mais o avanço no atingimento de suas metas, levando à necessidade de rever prioridades, formular novos objetivos, estratégias e ações diante das ressonâncias dessas contingências nos sistemas de ensino, mais particularmente na garantia do direito fundamental à Educação para todos, conforme preconizam os documentos legais e as políticas estabelecidas a partir das mobilizações sociais.

A sociedade baiana, igualmente a brasileira, a partir dos seus Fóruns de Educação, está envolvida, no momento, na realização de conferências educacionais no interregno entre os anos de 2021 e 2022, de modo a analisar os principais problemas educacionais do país, dos estados e dos municípios, para o fortalecimento de propostas rumo à elaboração de novos planos. É mister analisar com muito empenho quais os obstáculos que impediram o sucesso das determinações dos Planos em vigência, assim como as dificuldades de cumprir os objetivos nesses instrumentos de planejamento, em função dos novos contextos. A expectativa é de formular novas diretrizes, metas e estratégias a serem estabelecidas em novos planos que substituirão os vigentes, de modo que as decisões tomadas convirjam para os verdadeiros anseios da população em matéria de Educação.

REFERÊNCIAS

BAHIA. **Lei nº 13.559, de 11 de maio de 2016.** Aprova o Plano Estadual de Educação da Bahia e dá outras providências. <Disponível em: <http://leisestaduais.com.br/ba/lei-ordinaria-n.13559-2016-bahia-aprova-o-plano-estadual-de-educacao-da-bahia-e-da-outras-providencias>.> Acesso em: 19 mar. 2020.

BAHIA (Estado). Secretaria de Educação. Coordenação de Projetos Especiais (COPE). **Levantamento sobre implantação de planos de carreira docente nos municípios baianos:** 2019.



BAHIA. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO. **Relatório e Parecer Prévio do TCE sobre as Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia: exercícios 2010 - 2019.** Salvador:TCE/BA.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Imprensa Oficial, 1988.

BRASIL. **Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008.** Regulamenta a alínea “e” do inciso III do *caput* do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111738.htm. Acesso em: 25 ago. 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009.** Acrescenta §3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao *caput* do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm. Acesso em: 21 jul. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano Nacional de Educação 2014 – 2024.** Disponível em: <http://www.observatoriodopne.org.br>. Acesso em: 10 abr. 2020.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR (CAPES). GEOCAPES. **Dados Estatísticos: 2016 - 2019.** Disponível em: <https://geocapes.capes.gov.br/geocapes/>. Acesso em: 27 jul. 2020.



FONSECA, Marília. Planos de governo e educação brasileira: do regime militar aos tempos atuais. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Recife, v. 30, n. 2, 2014.

FÓRUM ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DA BAHIA. Comissão de Monitoramento e Sistematização. **A implementação das metas e estratégias do PEE/BA em municípios da Bahia**. Disponível em: <www.educacao.ba.gov.br/institucional>. Acesso em: 25 ago. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional Por Amostra de Domicílio Contínua**. Brasília: 2016- 2019. Rio de Janeiro: IBGE.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Censo da Educação Básica: 2016 - 2019**. Brasília: Inep.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Censo da Educação Superior: 2016 - 2019**. Brasília: Inep.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Relatório do 3º Ciclo do Monitoramento do Plano Nacional de Educação 2014 – 2024**. Brasília, 2020. Disponível em <portal.mec.gov.br>. Acessos em: 19 jul. 2021 e 25 ago. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Resultados da Avaliação Nacional da Alfabetização**. Brasília: ANA, 2018.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Sinopse Estatística da Educação Básica: 2016 - 2019**. Brasília: Inep.

TCEduca. **Sistema de Monitoramento dos Planos Educacionais dos Tribunais de Contas**. Disponível em: <https://pne.tce.mg.gov.br:8443/#/public/inicio>. Acesso em: 26 mar. 2020.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Relatórios de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo: 2018 - 2019.** Brasília: TCU.



Comitê de Educação do IRB conhece experiências exitosas em Sobral (2019)

O REGIME DE (FALTA) DE COLABORAÇÃO E O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

José Marcelino de Rezende Pinto*

RESUMO

O artigo tem por objetivo analisar a estrutura de financiamento da Educação brasileira, com foco no regime de colaboração para organização de sistemas educacionais no país, observando complexidades e desafios para sua efetivação diante da enorme desigualdade presente no Brasil. Ainda, examinou os efeitos iniciais do Valor Anual Total por Aluno (VAAT) do novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) no regime de colaboração. Baseou-se na análise da Constituição Federal, das legislações educacionais, bem como dos dados de matrículas (divisão de responsabilização) e receitas dos entes federados. Conclui-se que é inegável que a nova versão do Fundeb traz avanços na direção de um sistema nacional de Educação (que o país ainda não possui) que seja de fato colaborativo e não competitivo como o que existe hoje, ainda, pautado na lógica da omissão, em especial do governo federal, ante o dever estatal de garantir o direito a uma Educação básica com qualidade e equidade.

Palavras-chave: Financiamento da Educação. Regime de Colaboração. Fundeb

* Mestre e doutor em Educação pela Universidade Estadual de Campinas. Professor da Universidade de São Paulo (USP) e membro da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (FINEDUCA). e-mail: jmrpinto@ffclrp.usp.br.



ABSTRACT

The article aims to analyze the structure of financing of Brazilian education, focusing on the collaboration regime for the organization of educational systems in the country, observing the complexities and challenges for its effectiveness in face of the enormous inequality present in Brazil. It also examined the initial effects of the Total Annual Amount per Pupil (VAAT) of the new Fund for Maintenance and Development of Basic Education and Valorization of Education Professionals (Fundeb) on the collaboration regime. It was based on the analysis of the Federal Constitution, educational legislations, as well as enrollment data (division of responsibility) and revenues of the federated entities. The conclusion is that it is undeniable that the new version of the Fundeb brings advances towards a national system of education (which the country still does not have) that is in fact collaborative and not competitive as the one that exists today, still based on the logic of omission, especially of the federal government, before the state duty to ensure the right to a basic education with quality and equity.

Keywords: Education Financing. Collaboration Regime. Fundeb

1 INTRODUÇÃO

O art. 211 da Constituição Federal (CF) estabelece que a “União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”, fixando, em seu § 1º o papel do governo federal de garantir a “equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios” (BRASIL, 1988). Enquanto se espera (desde 1988!) a regulamentação do art. 23 da mesma CF/1988 com as normas que estabelecerão “a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional” (BRASIL, 1988), no caso da Educação básica, o ‘regime de colaboração’ vai sendo pautado pela política de fundos contábeis (Fundef



e Fundeb) e das eventuais transferências legais, automáticas e voluntárias da União, via Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Diante deste contexto, o presente artigo analisa a estrutura de financiamento da Educação brasileira, com foco no regime de colaboração entre os entes federados para sua oferta. Para tanto, apresentam-se, inicialmente, as incumbências do governo federal, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, destacando os inúmeros desafios observados tendo em vista a efetivação do regime de colaboração e a garantia do direito universal a uma Educação básica de qualidade. Relacionados a esta temática, analisam-se, ainda, eventuais efeitos do novo Fundeb. Por último, apresentam-se as considerações finais.

2 O GOVERNO FEDERAL

Com relação ao papel da União no financiamento da Educação básica, nunca é demais destacar o seu caráter minoritário que remonta ao Ato Adicional de 1834 que delegou às províncias (atuais estados) a responsabilidade pelo ensino ‘primário e secundário’, desresponsabilizando o governo central (PINTO, 2000). Embora fique com mais da metade da receita tributária líquida (descontadas as transferências constitucionais) o governo federal é responsável direto apenas pelas matrículas na rede federal, de excelente qualidade, mas que responde por menos de 1% das matrículas na Educação básica (2019) e pela complementação federal ao Fundeb de 10% do valor aportado por estados, DF e municípios, que se manteve em 0,2% do PIB até 2020, quando a estrutura do fundo foi alterada. Restavam então as transferências voluntárias, as quais, como indica o nome, oscilaram ao sabor das receitas e das políticas contingenciais. Basta dizer que, segundo dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), as transferências empenhadas do FNDE para a Educação básica, em valores de 2021 (IPCA), despencaram de R\$ 23,8 bilhões, em 2012, seu melhor ano, para R\$ 12,1 bilhões, em 2020, queda de 49%. Particularmente na Educação infantil, a queda foi de R\$ 3,7 bilhões, em 2014, melhor ano, para R\$ 74 milhões, queda de 98%, com o desmonte do Pró-infância. Os gastos federais empenha-

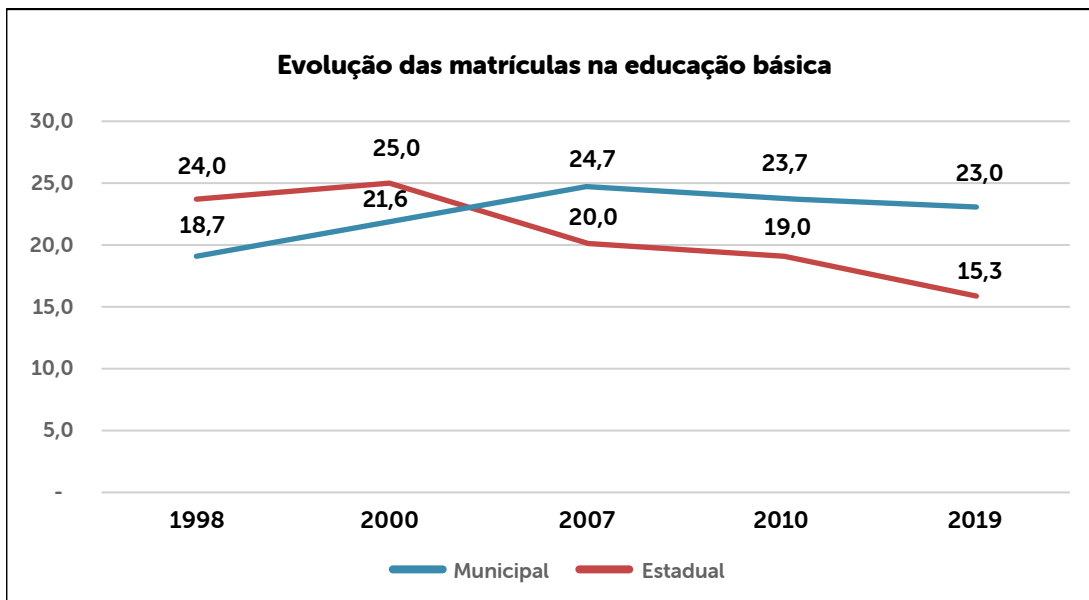


dos com a subfunção Educação de Jovens e Adultos (EJA) saíram de R\$ 1,9 bilhão, em 2012, para apenas R\$ 8,6 milhões, em 2020, uma queda de 99,5%. Felizmente, escaparam desses cortes os programas de transferências legais como aqueles referentes à alimentação e transporte escolar e livro didático, vinculados que são ao salário-educação, cuja receita é de 0,3% do PIB, ficando a União com a gestão de 40% desses recursos, e estados e municípios com 60%, salomonicamente, repartidos conforme a respectiva matrícula na Educação Básica. O novo Fundeb, aprovado através da EC 108/2020, é um importante avanço ao ampliar a complementação federal de 10% para 23%, até 2026, entretanto representará, ainda, 0,46 do PIB. Este último valor, contudo, corresponde a apenas 11,2% do Investimento Direto em Educação Básica estimado pelo Inep para 2017 (INEP, 2020). Em síntese, pode-se afirmar que o gasto federal com Educação Básica, em seu papel de equalizar as oportunidades educacionais e garantir padrão mínimo de qualidade, não chega a 15% do total, participação que não garante o cumprimento dessas duas atribuições e não corresponde ao quinhão federal na distribuição das receitas. Esse é um dos nós górdios do sistema de colaboração; desatá-lo passa pela regulamentação do Custo Aluno Qualidade (CAQ), previsto no § 7º do art. 211, também, incluído na CF pela EC 108/2020, mas também está atrelado ao já citado art. 23 e depende de lei complementar. Nunca é demais recordar que o CAQ já estava previsto na EC 14/96, com prazo de implantação para 2001, nunca cumprido (CARREIRA; PINTO, 2007).

Analisaremos, então, os desafios de se pensar um regime de colaboração, considerando, agora, a situação dos estados, DF e municípios, a começar pelos primeiros. Antes disso, é relevante examinarmos como evoluiu a divisão de responsabilidade pela Educação Básica entre estes entes. Os dados são apresentados no Gráfico 1 para o período entre 1998, primeiro ano do Fundef em caráter compulsório, e 2019.



GRÁFICO 1 – Evolução das matrículas na Educação Básica – 1998 a 2019



Fonte: Censo Escolar a partir da Plataforma LDE da UFPR.

Os dados indicam uma acelerada retirada dos governos estaduais no atendimento (queda de 36%) compensada pelo aumento da presença municipal (+ 23% entre o primeiro e último ano), mas que também vem apresentando queda desde 2017. Assim, considerando o período e as duas redes, houve uma redução de 4,4 milhões de matrículas, com a piora acentuando-se na vigência do PNE 2001-2011 e mantendo-se no PNE 2014, ambos com várias demandas de expansão do atendimento em diferentes etapas e modalidades da Educação Básica. Com relação à responsabilização, os municípios saíram de 44%, em 1998, para 60%, em 2019, configurando-se um processo de municipalização da oferta, fomentado pela política de fundos (sob a

lógica do “recurso segue a matrícula”) e por ações intencionais dos governos estaduais. Outra característica do período foi o fechamento de escolas rurais (fenômeno de longa data, mas que não perdeu seu ímpeto, mesmo com mudanças na LDB) e de turmas de EJA. Ou seja, em um contexto de economia estagnada, em especial a partir de 2014, governadores e prefeitos enxugaram seus custos (redução das matrículas) e fizeram vistas grossas aos PNEs, em um contexto de falta de apoio federal, em especial a partir de 2014. A única exceção foi a expansão observada na Educação infantil, todavia, no caso das creches, em parte decorre da expansão acentuada de convênios e parcerias com o setor privado, em particular, nos grandes municípios. Essa é uma limitação da política de fundos: ela não estimula a ampliação da oferta, uma vez que os recursos em cada Unidade Federada independem da matrícula; além disso, ela tende a induzir a privatização na Educação infantil como forma de redução de custos (PINTO, 2018).

3 OS ESTADOS E O DF

A Tabela 1, a seguir, apresenta a receita corrente por habitante, a receita corrente total e a participação das transferências na receita para os entes estaduais da Federação.

TABELA 1 - Receita corrente dos governos estaduais - 2019 – (R\$ de 2021)

(continua)

UF	Receita Corrente*/habitante (R\$ mil)	Receita Corrente total (R\$ bilhões)	Participação das transferências na Receita Corrente
MA	3,4	21	52%
CE	3,9	31	42%
BA	4,1	54	40%
PA	4,1	31	47%
AL	4,2	12	53%



(conclusão)

UF	Receita Corrente*/habitante (R\$ mil)	Receita Corrente total (R\$ bilhões)	Participação das transferências na Receita Corrente
PB	4,2	15	49%
PE	4,5	38	40%
PI	4,7	14	55%
RN	4,8	15	48%
MG	5,2	98	27%
SE	5,6	11	59%
SP	5,8	235	16%
PR	6,0	60	30%
AM	6,0	22	44%
SC	6,3	40	22%
RS	6,4	65	25%
RJ	6,4	98	42%
ES	6,5	23	38%
GO	7,5	46	25%
MS	7,5	18	35%
RO	7,6	12	50%
TO	8,9	12	57%
MT	9,5	29	36%
AC	9,7	7	73%
AP	9,8	7	80%
DF	10,0	27	33%
RR	11,0	6	72%

Fonte: Finbra/Siconfi

Nota: 1 Atualizado pelo IPCA/IBGE.

2 Receitas correntes incluem a receita tributária própria e todas as transferências correntes (constitucionais, automáticas e voluntárias).



Quando se analisa a receita corrente por habitante, nota-se que, mesmo considerando o efeito das transferências (com maior impacto nas regiões Norte e Nordeste), as desigualdades permanecem significativas, chegando a mais de três vezes entre o maior (RR) e o menor valor (MA). De uma maneira geral, os estados da região Nordeste apresentam os menores valores. Valores *per capita* elevados como nos casos de RR, AP e AC devem ser olhados com cuidado em virtude de sua pequena população, de tal forma que a receita corrente total é pequena, com deseconomias de escala. O alto peso das transferências nessas unidades (o que inclui também RO) decorre de seu passado como territórios da União. No caso do maior valor do DF, deve-se considerar que a rede distrital engloba obrigações estaduais e municipais e, logo, demanda mais recursos. De qualquer forma, o elevado valor por habitante e mesmo de receita total indica que já está na hora de repensar o mecanismo do Fundo Constitucional do DF que carrega recursos do governo federal para um DF cada vez mais rico, deixando de atender as regiões mais carentes do país. Considerando a receita corrente total, cinco estados (SP, MG, RJ, RS e PR) concentram mais da metade dos recursos, indicando a complexidade da Federação e um sistema tributário que prioriza os estados mais industrializados, em especial através do recolhimento do ICMS na fonte.

A Tabela 2 apresenta uma estimativa de recursos educacionais por aluno nas redes estaduais, tendo como referência a vinculação (calculada em 25%) de sua receita de impostos para o ensino além das transferências recebidas para a Educação (Salário-Educação, complemento da União ao Fundeb, programas do FNDE etc). Esses valores por aluno são comparados com a participação da rede estadual na matrícula pública de Educação básica (desconsiderando-se a rede federal).



TABELA 2 - Receita Potencial mínima por aluno da Educação Básica nas redes estaduais e participação nas matrículas públicas – 2019

(continua)

UF	RPEb*/aluno (R\$/mês de 2021)	Participação nas matrículas (%)
AM	481	61%
MG	498	51%
PA	519	49%
PI	531	34%
PR	537	31%
PB	545	33%
BA	561	27%
AC	567	60%
PE	572	28%
MA	576	19%
RO	592	31%
RN	602	46%
SP	613	48%
CE	618	24%
MS	621	39%
GO	622	42%
RS	623	52%
AL	636	25%
MT	637	52%
ES	640	33%
SC	643	40%
AP	658	43%



UF	RPEb*/aluno (R\$/mês de 2021)	Participação nas matrículas (%)
TO	693	44%
SE	700	36%
DF	715	100%
RJ	781	34%
RR	851	54%

Fontes: Simulador Fundeb (LDE/UFPR) tendo por base: cálculos realizados com base nas estimativas de matrículas 2018 (Portaria Interministerial de dez/2018); e dados financeiros de 2019 do Finbra/Siconfi/STN; portal de Transferências Constitucionais/STN; informações da cota estadual e municipal do Salário Educação; e do PNAE, PNATE e PDDE disponibilizadas pelo FNDE por meio de solicitação.

Nota: *Receita Potencial mínima vinculada para a educação básica' (RPEb) = [Receita Líquida de Impostos x 25% - receitas destinadas ao Fundeb + receitas recebidas do Fundeb + Salário Educação (cota estadual) + complementação da União ao Fundeb-VAAF + receitas de programas (PNAE+PNATE+PPDE)]

Os dados da Tabela 2 indicam a influência de dois fatores sobre a RPEb/aluno: ela varia, diretamente, com a receita por habitante (Tabela 1) e inversamente com o grau de participação da rede estadual nas matrículas. Assim, como exemplo, estados com receita *per capita* baixa, como o MA, mas com matrículas muito municipalizadas, acabam se situando em uma condição intermediária na distribuição. O mesmo observa-se para SE, com apenas 36% de participação da rede estadual nas matrículas. Em sentido contrário pode-se citar MG, que apresenta o segundo menor valor de RPEb/aluno, com a rede estadual respondendo com 51% das matrículas. O mesmo raciocínio vale para o AM, com 61% das matrículas. Constata-se, ainda, não obstante os efeitos da complementação da União ao Fundeb, uma razão de 1,8 vez entre o maior (RR) e o menor (AM) RPEb/aluno. A mediana foi de R\$ 618 e o coeficiente de variação de 13,5%. Como será visto no item a seguir, as redes estaduais, mesmo perdendo recursos para o Fundeb, acabaram ficando em uma situação mais tranquila quando se considera a receita disponível por aluno. Do ponto de vista dos gastos a situação é mais complexa, pois, por serem redes mais antigas, muitas delas se utilizavam de recursos da vinculação para o pagamento de aposentados, o que agora é vedado, como RS e SP, o que implicava menos gastos efetivos por aluno.

No item a seguir será analisada a situação dos municípios.



4 OS MUNICÍPIOS

Para análise das receitas municipais, será considerado o porte dos entes locais, pois trata-se de uma variável que explica mais as diferenças do que a UF a que eles pertencem. A Tabela 3 apresenta dados sistematizados por Bremaeker (2020), um estudioso de longa data do tema municipal, que detalha as receitas entre aquelas arrecadadas diretamente pelos municípios e aquelas advindas de transferências, considerando o valor *per capita* e total.

TABELA 3 - Indicadores de receitas dos municípios por faixa de população – 2019 – (R\$ de 2021)

Faixa de população	A - Rec. Tributária/habitante (R\$ mil)	B - Rec. Transferências/habitante (R\$ mil)	A + B (R\$ mil)	C - Nº de municípios	Receita Tribut. + Correntes/municípios (R\$ milhão)	Participação da rec. própria no total (%)
até 2 mil	0,3	10,3	10,6	100	22	3%
2 mil a 5 mil	0,3	5,7	6,0	974	25	5%
5 mil a 10 mil	0,2	3,7	4,0	1091	31	7%
10 mil a 20 mil	0,2	3,1	3,3	1229	53	8%
20 mil a 50 mil	0,3	2,8	3,1	1029	102	12%
50 mil a 100 mil	0,5	2,5	3,0	326	221	18%
100 mil a 200 mil	0,7	2,5	3,2	161	442	23%
200 mil a 500 mil	1,0	2,2	3,2	101	1.001	30%
500 mil a 1 milhão	1,1	2,0	3,1	31	2.043	35%
1 milhão a 5 milhões	1,2	1,8	3,0	14	5.091	40%
5 milhões e mais	2,7	1,6	4,3	2	40.099	63%

Fontes: IBGE (Estimativa de população – 2019 e Ministério da Fazenda / Secretaria do Tesouro Nacional - Finbra, 2019. ORGANIZAÇÃO FINAL DOS DADOS: François E. J. de Bremaeker (2020)

Nota: Receita tributária não inclui o Imposto de Renda retido na fonte dos servidores municipais. 'Transferência' incluem as transferências constitucionais, legais e voluntárias. Dados relativos a 5.058 municípios.



Somente com a organização dos dados considerando a faixa populacional é que salta aos olhos a grande diversidade e complexidade dos municípios brasileiros que, mais que regiões, ocupam nichos distintos. O primeiro elemento a se considerar é que apenas 148 municípios (2,9%) conseguem uma receita tributária por habitante igual ou superior a R\$ 1 mil. Analisando a última coluna pode se constatar, ainda, que mais de 99% possuem uma dependência da receita de impostos frente às transferências estaduais e federais igual ou superior a 70%. No caso dos municípios com até 20 mil habitantes, que correspondem a 67% do total, essa dependência das transferências é superior a 90%. Essa constatação é que alimenta o argumento de que boa parte dos municípios brasileiros é inviável economicamente, pois dependem de recursos federais e estaduais. Trata-se, na verdade, de uma falácia, pois as transferências (excluindo-se as voluntárias) nada mais são que recursos que constitucionalmente, ou legalmente, pertencem aos municípios e é junto à sua população que são arrecadados. O problema da baixa receita tributária decorre de nosso sistema tributário, que delegou aos municípios apenas três impostos (IPTU, ISS e ITBI), os quais apresentam receita significativa apenas nos burgos maiores e com maior dinamismo econômico (PINTO, 2000). Além disso, considerando o caráter regressivo de nosso sistema tributário, o mais justo seria um critério de distribuição centrado na participação da população, mas que levasse em conta as peculiaridades dos pequenos municípios, como acontece com o FPM.

Considerando o conjunto total de recursos por habitante (3ª coluna) percebe-se que as transferências produzem um efeito aparentemente equalizador, uma vez que os municípios situados entre 10 mil e 5 milhões de habitantes (57% do total da amostra), apresentam uma receita em torno de R\$ 3 mil por habitante. Somente os municípios abaixo de 10 mil habitantes e os dois com 5 milhões ou mais, superam esse valor *per capita*, dando a impressão de que os muito pequenos se assemelham aos gigantes. Nada mais enganoso. Como já comentado no caso de alguns estados (AC, AP e RR), nos municípios a falta de economia de escala cobra um preço



muito alto. Observe-se que nos cem municípios com maior receita/habitante (média de R\$ 10.300), a receita total média é de apenas R\$ 22 milhões por município. Na faixa seguinte (2 mil a 5 mil), o montante médio é de R\$ 25 milhões. E se considerarmos as três faixas (até 10 mil habitantes), compondo 43% do total de municípios, a média não atinge 32 milhões, um valor claramente insuficiente quando se pensa nas responsabilidades postas aos entes locais no que se refere à Educação, saúde, conservação viária, pontes e estradas rurais, entre outras. Assim, podemos classificá-los, em especial aqueles com até 5 mil habitantes, de falsos ricos (ALVES; PINTO, 2020), pois o elevado valor *per capita* esconde uma realidade de pobreza e falta de perspectiva. O que explica esses valores mais elevados por habitante são os critérios de transferência do FPM que priorizam os municípios menores (MENDES; MIRANDA; COSIO, 2008).

Aqui, ocorre um efeito bastante perverso da política de fundos contábeis para a Educação, já comentado por Bremaeker (2003; 2007) e Pinto (2014): os municípios mais dependentes do FPM são penalizados, já que o critério de repasse de recursos são discordantes entre os dois fundos. Enquanto o FPM distribui, proporcionalmente, mais recursos para municípios de menor porte, o Fundeb considera apenas a matrícula ponderada. Assim, mesmo em municípios pequenos que assumiram boa parte da matrícula na Educação Básica e que, portanto, deveriam ter um ganho no balanço do Fundeb, o saldo é negativo. E, o mais grave, tendem a apresentar uma receita disponível por aluno acima da média e, desta forma, mesmo sendo pobres em receitas absolutas para a Educação, aparecem nas estatísticas como não necessitando de apoio. Em virtude da falta de visibilidade política desses municípios, essa distorção permanece no novo Fundeb. Seria importante criar um mecanismo de compensação, pois se trata de um número significativo de municípios, embora representem uma parcela menor da população.

A Tabela 4 apresenta os valores e as mudanças que ocorreram no gasto/aluno nas redes municipais das UFs entre 2006 e 2017.

TABELA 4 - Gasto-aluno mensal das redes municipais por UF - 2006 e 2017 - (R\$ de 2021)

(continua)

UF	2006			2017			Mediana 2017/2006
	Nº municípios	Mediana (R\$)	CV	Nº municípios	Mediana (R\$)	CV	
AL	94	153	17%	99	374	20%	2,4
MA	206	140	19%	214	378	16%	2,7
PA	131	155	24%	135	408	14%	2,6
AM	60	231	36%	61	418	10%	1,8
AC	22	288	24%	22	438	13%	1,5
PI	218	182	19%	217	440	16%	2,4
BA	411	183	23%	417	449	19%	2,5
AP	16	295	27%	16	452	23%	1,5
PE	183	182	24%	182	453	17%	2,5
CE	184	173	14%	184	455	17%	2,6
PB	218	199	39%	219	490	20%	2,5
RN	162	237	28%	164	512	24%	2,2
RR	15	268	39%	15	531	15%	2,0
SE	75	245	26%	75	532	19%	2,2
RO	52	340	21%	52	572	20%	1,7
ES	78	444	29%	78	599	33%	1,3
TO	136	362	37%	139	602	26%	1,7
RJ	84	387	33%	87	622	21%	1,6
MG	848	357	79%	853	651	36%	1,8
MS	78	416	51%	79	703	23%	1,7
MT	136	407	29%	140	708	26%	1,7
GO	246	395	57%	245	736	34%	1,9
PR	395	399	24%	396	739	20%	1,9
SC	291	472	33%	295	782	23%	1,7



(conclusão)

UF	2006			2017			Mediana 2017/2006
	N° municípios	Mediana (R\$)	CV	N° municípios	Mediana (R\$)	CV	
SP	641	525	54%	641	822	31%	1,6
RS	493	603	96%	497	912	34%	1,5
Total	5.473	350	93%	5.522	627	41%	1,8

Fonte: Elaborada por Thiago Alves com base nos dados do Finbra/STN referente aos anos de 2006 e 2017.

Nota: Atualizada pelo IPCA/IBGE.

A Tabela 4, que abarca uma amostra significativa dos municípios brasileiros, mesmo considerando os limites das informações declaradas aos sistemas contábeis, traz resultados notáveis. O primeiro deles é a evolução da mediana do gasto-aluno, que praticamente dobrou entre 2006, último ano do Fundef, e 2017. Cabe ressaltar que o maior crescimento ocorreu, principalmente, nas UFs que receberam complementação federal (MA, PA, BA, PE, PB, PI, AL), o que mostra a importância de sua ampliação com a mudança do Fundef para o Fundeb. Uma parte desse crescimento, em especial entre os entes que não receberam complementação, pode ser atribuída à melhoria da atividade econômica, que atingiu seu melhor momento ao redor de 2015, encontrando-se estagnada desde então. Parte desse efeito relaciona-se, também, à comentada redução nas matrículas municipais a partir de 2007. Um segundo efeito notável, que igualmente pode ser atribuído à ampliação da complementação federal ao Fundeb, foi a redução do coeficiente de variação (razão entre o desvio padrão e o valor médio), em âmbito nacional, de 93%, em 2006, para 41%, em 2017. Essa queda ocorreu da mesma forma no interior de todos os estados, com a única exceção do Espírito Santo. Ela pode ser atribuída aos efeitos redistributivos do Fundeb em cada UF e da complementação da União naqueles entes em que ela acontece. Nem tudo são flores, contudo cabe destacar que, em 2017, em onze estados da Federação (AL, MA, PA, AM, AC, PI, BA, AP, PE, CE e PB), a mediana dos gastos municipais estava abaixo de R\$ 500/mês, um valor claramente insuficiente quando se pensa em qualidade



do ensino. Constatase, similarmente, em comparação com a Tabela 2, que, em linhas gerais, as medianas municipais são menores onde a municipalização mais avançou (exceção: AM e AC) e nas UFs que recebem complementação (exceção: AC), o que indica os limites desse aporte federal para cumprir o preceito do § 1º do art. 211 de equalização das oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade de ensino. Nota-se, ainda, uma razão de 2,4 vezes entre a maior mediana (RS) e a menor (AL). Um alerta deve ser feito para os valores elevados da mediana dos municípios do Rio Grande do Sul, pois muitos deles são de pequeno porte e pouco municipalizados, o que gera distorções como se discutirá no item a seguir, que analisa os efeitos iniciais do VAAT no regime de colaboração.

5 EFEITOS INICIAIS DO NOVO FUNDEB E O VAAT (VALOR ANUAL TOTAL POR ALUNO)

Não é objetivo deste trabalho analisar o novo Fundeb, porém apenas explorar eventuais efeitos no ‘regime de colaboração’ da complementação VAAT. De toda forma, cabem alguns destaques à Emenda Constitucional 108/2020 e ao novo Fundeb:

- Uma grande conquista a vedação de contabilização como MDE dos gastos com aposentadorias e pensões do pessoal da Educação;
- Foi importante, também, manter a complementação VAAF (critério anterior do fundo) para evitar insegurança jurídica e perdas aos estudantes das capitais e alguns municípios dos entes que já recebiam complementação (FINEDUCA, 2020);
- Positiva, igualmente, foi a vedação de utilização por parte da União de parte dos recursos do Salário-Educação em sua complementação (FINEDUCA, 2020);



- A criação da Complementação VAAT, que considera todas as redes estaduais e municipais de forma independente, representou um avanço na equalização;
- A complementação VAAR é, ainda, uma grande incógnita e tudo dependerá de sua regulamentação. É importante ressaltar que a CF/1988 estabelece que ela está condicionada a “indicadores, a serem definidos, de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da Educação Básica” ((BRASIL, 1988, art. 212-A, inciso V, alínea c). Como sem atendimento não há como falar em aprendizagem ou equidade; nosso entendimento é que inicialmente esses recursos devem ser direcionados à ampliação da oferta nos termos do PNE;
- As condicionalidades no repasse do ICMS (art. 158, Parágrafo único) que seguem o exemplo do Ceará, do mesmo modo, carecem de regulamentação cuidadosa para não gerar exclusão, fraudes, ou mera preparação para testes (RAVITCH, 2011);
- Finalmente, uma conquista histórica: O CAQ como parâmetro para definição do padrão mínimo de qualidade (art. 211, § 7º), mas que depende de lei complementar, como já ressaltado.

Na perspectiva deste trabalho cabe, então, analisar os primeiros efeitos da nova complementação VAAT que, em 2021, foi de apenas 2% do valor aportado por estados, DF e municípios, devendo atingir 10,5% da mesma base, em 2026.

A Tabela 5 apresenta, inicialmente, o número de municípios que enviaram suas informações contábeis (5.207 em um total de 5.570) por UF e o total com previsão de serem contemplados com a nova complementação nos termos da Portaria MEC/ME nº 4/2021.



TABELA 5 - Total de municípios relacionados para receberem a complementação VAAT por UF – 2021

(continua)

UF	Previsão de VAAT	Total	Com VAAT (%)
AM	53	56	95%
PA	96	109	88%
AC	13	15	87%
MA	122	145	84%
CE	146	184	79%
AL	69	87	79%
BA	268	396	68%
PI	125	195	64%
PB	132	210	63%
RN	83	152	55%
PE	94	178	53%
AP	6	12	50%
ES	10	73	14%
RJ	9	78	12%
SE	8	70	11%
GO	24	237	10%
RR	1	10	10%
MG	72	838	9%
MS	6	78	8%
TO	9	132	7%
PR	21	384	5%
MT	2	131	2%
SC	3	293	1%
SP	2	611	0,3%



(conclusão)

UF	Previsão de VAAT	Total	Com VAAT (%)
RO	0	45	0%
RS	0	488	0%
Total	1.374	5.207	26%

Fonte: Elaborada pelo autor a partir da Portaria MEC/ME nº 4, de 29 de junho de 2021.

Nota: Não se trata do total de municípios brasileiros, mas daqueles que constam na portaria.

UFs com nº de municípios na portaria abaixo de 80% do total: AP (75%); MA (67%); AC (68%); PA (76%); RR (67%); só CE com 100%.

Os dados da Tabela 5 indicam que em torno de um quarto (26%) dos municípios que enviaram declarações receberão complementação. Se considerarmos o total do país (5.570), o índice cai para 24,7%. A segunda constatação é que, como esperado, a maior parte dos contemplados situa-se em estados que já recebiam a complementação do Fundeb e que vão continuar recebendo a complementação VAAF. Um fato novo que, ainda, merece aprofundamento é o fato de o Rio de Janeiro entrar já em 2020, em 2021, na ‘turma da complementação’, ou seja, entre os entes mais pobres da Federação em termos recursos por aluno. Com relação aos municípios pobres de estados considerados ricos, constata-se que muito poucos serão contemplados. É claro que esse número deve aumentar até 2026. Assim, em nove estados (MG, MS, TO, PR, MT, SC, SP, RO, RS) menos de 10% dos municípios serão contemplados. Cabe destaque a situação de Rondônia e do Rio Grande do Sul, com nenhum contemplado, e de São Paulo, com apenas dois. Aparece, aqui, o problema já mencionado do caráter enganoso do elevado valor *per capita* dos pequenos municípios (Tabela 3). Não é à toa que alguns municípios do RS lideram a iniciativa da proposição de emenda constitucional (PEC 13/2021 no Senado Federal) de anistiar os governantes que não cumprirem os mínimos constitucionais para a Educação nos anos de 2020 e 2021, entre outros malefícios à Educação dela decorrentes.

A Tabela 6 analisa os valores por alunos estimados para os municípios, considerando as faixas do VAAT.



TABELA 6 - Recursos potenciais por aluno nos municípios agrupados por faixa de VAAT - 2021

Faixas de VAAT (R\$)/mês	Nº	%	% Acumulado
402	1374	26%	26%
até 450	1128	22%	48%
até 500	992	19%	67%
até 550	779	15%	82%
até 600	431	8,3%	90%
até 700	325	6,2%	97%
até 800	105	2,0%	98,6%
até 900	40	0,8%	99,4%
até 1.000	24	0,5%	99,8%
acima de 1.000	9	0,2%	100,0%

Fonte: Elaborada pelo autor a partir da Portaria MEC/ME nº 4, de 29 de junho de 2021

Nota: O VAAT considera a vinculação mínima de impostos, o ganho/perda no Fundeb, a quota do Salário-Educação e programas federais universais.

Os dados da Tabela 6 apontam para uma situação em que, praticamente, 2/3 (67%) dos municípios apresentam valores de VAAT até R\$ 550/mês, enquanto apenas 9 (0,2%) apresentam valores acima de R\$ 1.000, valor a partir do qual entra-se na ordem de grandeza das mensalidades da rede privada de ensino com alguma qualidade. Quanto ao VAAT mínimo, de R\$ 402 por mês, ele corresponde a apenas 68% do CAQi ‘Anos iniciais do Ensino Fundamental urbano’ elaborado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação. Na comparação com o CAQi ‘Creche tempo integral’ esse valor representa apenas 22,6% (CAMPANHA, 2018). Nunca é demais dizer que o VAAT é um valor médio e que os custos da Educação infantil e das escolas do campo (ambas etapas/modalidades basicamente sob oferta municipal) são muito acima dos valores do ensino fundamental urbano, em função do predomínio do tempo integral e da pequena razão crianças/turma nas creches e do reduzido número de alunos nas escolas rurais.



A título de exemplo, o município de Uiramutã (RR) possui 106 escolas; dessas, 104 rurais e indígenas, das quais 40 possuem até 20 alunos e 61 até 30. Para ser ainda mais preciso: a Escola Estadual Indígena Luiz Henrique Ribeiro Macuxi, em 2019, atendia três estudantes. Apenas o pagamento do salário (PSPN) de um professor implica um custo aluno mensal superior a R\$ 1.280, ou seja, mais que o triplo do VAAT mínimo. Situações como essa não foram consideradas no novo Fundeb e seu equacionamento depende de como serão definidos os fatores de ponderação das matrículas que continuam sem qualquer parâmetro com os custos reais. Contudo, de pouco adianta alterar os fatores de ponderação sem a implantação do CAQ. Mudar os fatores de ponderação é tarefa urgente para garantir que eles reflitam as diferenças nos custos, todavia, sem recursos federais adicionais, essa correção significará simplesmente retirar recursos de uma etapa para outra, ou de um ente federado para outro, em um processo de soma zero.

Um último aspecto a se salientar nessa discussão sobre o VAAT nos municípios refere-se aos surpreendentes valores elevados apresentados por municípios reconhecidamente pobres, os falsos ricos. A título de exemplo, vamos tomar o caso de Douradoquara, município mineiro que apresentou o maior VAAT de 2021: R\$ 2.350/mês. Quando se observa esse valor elevado por estudante, pensa-se em um local rico e com recursos de sobra. Ledo engano, Douradoquara possui em torno de 1,9 mil habitantes, 32% com rendimentos abaixo de $\frac{1}{2}$ salário mínimo (2010), apenas 26 alunos na rede municipal (somente pré-escola) e 258 na rede estadual, sem nenhuma matrícula na rede privada. Sua receita líquida de impostos, em 2019, foi de 13 milhões, destinando 2,4 milhões ao Fundeb e recebendo de volta apenas 117 mil, em função da estadualização das matrículas e dos critérios do Fundeb que prejudicam os municípios menores e dependentes do FPM. Em função de tudo isso, sua despesa com Educação, em 2019, foi de apenas R\$ 1,1 milhão. Como a matrícula municipal é ínfima, o valor por aluno é elevado. A opção pelo atendimento via rede estadual da maior parte das matrículas se mostra acertada, dada a total falta de estrutura local. O problema que se coloca, contudo, é o seguinte: como esse município poderá garantir a oferta de creches e ampliar a pré-escola com um orçamento anual que não permite sequer construir uma escola, e sem ajuda federal, pois seu VAAT é elevado? E não se trata de um caso isolado, pode-se afirmar que há centenas de municípios em situação

semelhante (ALVES; PINTO, 2020). O velho e o novo Fundeb não dão uma resposta satisfatória para municípios com esse perfil.

Finalmente, a Tabela 7 apresenta os valores previstos do VAAT para as redes estaduais de Ensino.

TABELA 7 - VAAT estimado para as redes estaduais – 2021

UF	VAAT R\$	UF	VAAT R\$
AM	493	PI	589
RO	500	GO	596
PA	519	ES	597
CE	529	AP	632
BA	534	SP	643
PB	538	SC	644
PR	548	MT	649
PE	557	SE	651
MG	559	TO	674
AL	564	RJ	680
RN	566	MS	688
MA	573	RR	724
AC	579	RS	745

Fonte: Elaborada pelo autor a partir da Portaria MEC/ME nº 4, de 29 de junho de 2021



A primeira informação relevante, a partir dos dados da Portaria MEC/ME nº 4/2021, é que nenhum governo estadual receberá complementação federal VAAT, uma vez que seus valores estão acima do mínimo de R\$ 402/mês. O segundo aspecto é que os dados da Tabela 7 guardam certa similitude com aqueles apresentados na Tabela 2, mas com eventuais diferenças em função da metodologia e do ano de referência. Nota-se, aqui como lá, que aqueles estados que se desobrigaram mais da oferta, repassando matrículas para os municípios, ficaram com uma situação de financiamento mais tranquila. Todavia resta a pergunta: e a garantia do direito a uma Educação de qualidade como fica? Observa-se, também, que as desigualdades entre redes permanecem, pois os estados estão com VAATs mais elevados do que a mediana dos municípios. Há, igualmente, o problema da grande variação do gasto por aluno entre as escolas de uma mesma rede estadual, em geral penalizando escolas situadas nas periferias das grandes cidades, ou nas regiões mais pobres do estado, com professores em início de carreira, ou temporários.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Do exposto resta evidente aspecto, já salientado por Lima (2008), quando, ao analisar a situação do SUS, mostra as dificuldades de se promover a expansão do papel do Estado na proteção social e na superação das desigualdades regionais. A autora vale-se da expressão de Fiori (1995) “federalismo fiscal pragmático” para concluir:

[...] no Brasil, diferentemente de outros países, a Constituição e as leis federais não se traduzem como garantias para o pacto federativo, o que contribui para um clima de incertezas e tensões permanentes. Os canais de negociação intergovernamental também são insuficientes para a criação de mecanismos de coordenação e cooperação que expressem objetivos comuns e diminuam a competição entre os entes federados por recursos financeiros. (LIMA, 2008, p. 252).

No caso da Educação, pode-se constatar que desde o Ato Adicional de 1834 prevalece a tentativa de passar a responsabilidade pela Educação Básica, primeiro aos estados, por parte da União, e, depois, com a política de fundos, dos estados para os municípios, que são os entes



mais pobres da Federação. O corolário natural desse processo de descentralização é a desresponsabilização do governo central, o único que possui recursos tributários substantivos, bem como o aumento da desigualdade. Surgem então políticas que, como no caso do Fundeb, tentam reduzir essas desigualdades, mas sempre encontrando a obstinada resistência da União em ampliar sua participação no financiamento da Educação Básica.

É inegável que a nova versão do Fundeb traz avanços na direção de um sistema nacional de Educação (que o país ainda não possui) que seja de fato colaborativo e não competitivo como o que existe hoje, ainda, pautado na lógica da omissão ante o dever estatal de garantir o direito a uma Educação com qualidade e equidade. Por mais que os 23% da complementação federal ao Fundeb contribuam para reduzir desigualdades, seus estimados 0,43% do PIB ainda serão insuficientes para garantir mesmo o modesto e prudente CAQi da Campanha, que dirá o CAQ. Entretanto, passos foram dados nesse sentido e a nova batalha legislativa no horizonte da luta educacional situa-se no *front* do art. 23 da CF/1988, na regulamentação do sistema nacional de Educação com um CAQ e um CAQi dignos de uma nação que luta, há dois séculos, para conquistar sua independência de fato, livrando-se da ignorância, da pobreza e de uma desigualdade estrutural.

REFERÊNCIAS

ALVES, T.; PINTO, J. M. R. As múltiplas realidades educacionais dos municípios no contexto do Fundeb. **FINEDUCA**: revista de financiamento da educação. Rio Grande do Sul, v. 10, out. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm Acesso em: 2 set. 2021.



BREMAEKER, F.E.J. **As finanças municipais em 2019**. Maricá, RJ: Observatório de Informações Municipais, 2020.

BREMAEKER, F.E.J. **O impacto do FUNDEB nas finanças dos municípios brasileiros**. Rio de Janeiro: IBAM, 2007. (Estudos especiais, v. 190)

BREMAEKER, F.E.J. **O impacto do FUNDEF nas finanças municipais em 2002**. Rio de Janeiro: IBAM, 2003. (Estudos especiais, v. 59).

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **CAQI e o CAQ no PNE: quanto custa a educação pública de qualidade no Brasil?** São Paulo, 2018. Disponível em: <https://media.campanha.org.br/caq/pdf/quanto-custa-a-educacao-publica-de-qualidade-no-brasil.pdf> . Acesso em: 2 set. 2021.

CARREIRA, D.; PINTO, J.M.R. **Custo Aluno-Qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil**. São Paulo: Global : Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

FINEDUCA. **PL da Câmara sobre o Fundeb: retirando recursos de Estados, DF e Municípios e rasgando a Constituição**. Disponível em: <https://fineduca.org.br/2020/12/14/pl-da-camara-sobre-o-fundeb-retirando-recursos-de-estados-df-e-municipios-e-rasgando-a-constituicao/>. Acesso em: 2 set. 2021.

FIORI, José L. **O federalismo frente ao desafio da globalização**. Rio de Janeiro: Instituto de Medicina Social/ Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 1995. (Série Estudos em Saúde)

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Indicadores financeiros educacionais**. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais/indicadores-financeiros-educacionais>. Acesso em: 2 set. 2021.



LIMA, Luciana Dias de. Federalismo fiscal e financiamento descentralizado do SUS: balanço de uma década expandida. **Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 3, p. 233-257, 2008.

MENDES, M.; MIRANDA, R.B.; COSIO, F.B. **Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma**. Brasília: Senado Federal, abr. 2008. (Textos para Discussão, 40)

PINTO, J.M.R. O financiamento da educação na Constituição Federal de 1988: 30 anos de mobilização social. **Educação & Sociedade**, v.39, n.145, p.846-869, nov. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/es0101-73302018203235>. Acesso em: 2 set. 2021.

PINTO, J. M. R. Federalismo, descentralização e planejamento da educação: desafios aos municípios. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 44, n. 153, p. 624-644, 2014.

PINTO, J. M. R. **Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas**. Brasília: Plano, 2000.

RAVITCH, D. **Vida e morte do grande sistema escolar americano: como os testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação**. Porto Alegre: Sulina, 2011.





Especialistas propõem ordenamento na construção da educação inclusiva, pública e de qualidade (2020)
Fotos: Gustavo Rozário - TCE/BA (2020)

A GESTÃO E O PLANEJAMENTO EDUCACIONAL DE SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO, NA BAHIA, DIANTE DOS DESAFIOS DE GARANTIR O DIREITO À EDUCAÇÃO EM TEMPOS DE PANDEMIA

Moacir Freitas Borges*

Maria Couto Cunha**

Alessandra Santos de Assis***

RESUMO

O trabalho discute as medidas adotadas por municípios do estado da Bahia no enfrentamento da pandemia da Covid-19 e os impactos na gestão e implementação dos Planos Municipais de Educação (PME). Trata-se de uma pesquisa qualitativa, baseada no método descritivo-exploratório, tendo como procedimentos a análise da legislação nos campos da Saúde e da Educação e aplicação de questionário a equipes de monitoramento dos planos educacionais de 27 municípios. Os resultados apontam que, apesar das dificuldades, os municípios analisados têm tomado decisões que seguem as orientações dos órgãos governamentais e instituições, implementando atividades para atenuar as consequências da pandemia na garantia do direito à Edu-

* Mestre em Gestão e Tecnologia Aplicada à Educação pela Universidade do Estado da Bahia (Uneb), Brasil (2017). Professor da rede de ensino estadual da Educação Básica, técnico da Secretaria de Educação do Governo do Estado da Bahia, participante do grupo de pesquisa Política e Gestão da Educação da Faculdade de Educação da UFBA, Brasil. e-mail: mfborges2011@gmail.com

** Doutora em Educação pela Universidade Federal da Bahia, Brasil (2003), Professora do Programa de Pós-graduação em Educação da Faculdade de Educação da UFBA, participante do grupo de Política e Gestão da Educação da Faculdade de Educação, com produção acadêmica no campo das políticas e gestão da educação e formação dos profissionais da Educação. Brasil e-mail: mariacoutocunha@gmail.com

*** Doutora em Educação pela Universidade Federal da Bahia, Brasil (2007), participante do FORMACCE – Grupo de Pesquisa em Currículo e Formação, com produção acadêmica no campo da Didática, coordenadora de Formação e Integralização Curricular em Extensão da PROEXT-UFBA, Vice-presidente da Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (ANFOPE) Regional Nordeste. e-mail: bralessandra2007@gmail.com



cação. Mostram também a necessidade de revisão das políticas educacionais traçadas nos PME em vigência, assim como de discussões sobre novas políticas na elaboração dos futuros planos.

Palavras-chave: Gestão dos Sistemas de Ensino. Plano Municipal de Educação. Políticas Educacionais. Impactos da Pandemia.

ABSTRACT

The work discusses the measures adopted by municipalities in the State of Bahia to face the Covid-19 pandemic and the impacts on the management and implementation of Municipal Education Plans (PME). This is qualitative research, based on the descriptive-exploratory method, having as procedures the analysis of legislation in the field of health and education and application of a questionnaire to teams monitoring the educational plans of 27 municipalities. The results show that, despite the difficulties, the analyzed municipalities have taken decisions that follow the guidelines of government agencies and institutions, implementing activities to mitigate the consequences of the pandemic in guaranteeing the right to education. They also show the need to review the educational policies outlined in the PME in force, as well as discussions about new policies in the elaboration of future plans.

Keywords: Management of Teaching Systems. Municipal Education Plan. Educational Policies. Pandemic impacts.



1 INTRODUÇÃO

A pandemia ocasionada pelo Covid-19 propõe uma reflexão acerca da situação enfrentada pelos sistemas de ensino, principalmente os dos municípios, e quais alternativas têm sido assumidas para garantir o acesso e a permanência dos estudantes nas escolas. É certo que a interrupção do calendário escolar no ano de 2020 em razão da emergência sanitária impactou no desenvolvimento das ações programadas pela gestão destes sistemas e interferiu diretamente na execução dos planos decenais de Educação, comprometendo o cumprimento das metas previstas e impondo redefinições. Estudos têm demonstrado essas consequências em várias dimensões da vida social.

A pandemia de Covid-19, causada pelo vírus SARS-CoV-2 ou Novo Coronavírus, vem produzindo repercussões não apenas de ordem biomédica e epidemiológica em escala global mas também impactos sociais, econômicos, políticos, culturais e históricos sem precedentes na história recente das epidemias. (FIOCRUZ, 2021).

De fato, os impactos da pandemia na Educação são registrados, universalmente, em todos os países do mundo. No início do ano de 2021, a Unesco alertou que os dados estatísticos mostravam, em média, dois terços do ano acadêmico sem aproveitamento de estudos pelos estudantes de todo o mundo, devido ao fechamento das escolas.

Um ano após o início da pandemia da COVID-19, mais de 800 milhões de estudantes – ou seja, mais da metade da população estudantil mundial – ainda enfrentam interrupções significativas em sua Educação, que vão desde o fechamento de escolas em 31 países até os horários acadêmicos reduzidos ou de meio-período em outros 48 países. (UNESCO, 2021, p. 1).

Segundo esta fonte, as escolas estiveram totalmente fechadas no início da pandemia por uma média de 3,5 meses, ou seja, 14 semanas. No entanto, esta situação varia, conforme a região: na América Latina e Caribe a média chegou a 5 meses, que equivalem a 20 semanas de fechamento completo das escolas. Ainda, em áreas localizadas, chegando a 29 semanas. No pico da pan-



demia, em abril de 2020, eram 190 países sem aulas presenciais. Esse número tem diminuído ou oscilado com sucessivas medidas de reabertura seguidas de novos períodos de fechamento (UNESCO, 2021).

A manutenção do afastamento social como medida de contenção da disseminação da doença e o desafio de reduzir os prejuízos na aprendizagem dos alunos têm levado os sistemas de ensino a alterar prioridades, buscar adequações da infraestrutura das escolas, reprogramar ações e implementar metodologias de trabalho diferenciadas. Essas alterações vêm modificando as rotinas escolares em todo o mundo, sobretudo nas escolas públicas dos países mais pobres, onde, historicamente, as redes de ensino encontram-se sucateadas. Nesses locais, o risco de agravamento das desigualdades educacionais é potencializado tanto pela falta de acesso às tecnologias de comunicação quanto pela falta de formação dos(as) professores e professoras para o ensino remoto, condições indispensáveis para manter o vínculo dos estudantes com as escolas no período de distanciamento social.

No caso do Brasil, observou-se um progresso na universalização do acesso à Educação obrigatória da população de crianças e adolescentes em passado recente e a partir dos últimos planos educacionais, ainda que lentamente. É bem verdade que a garantia do direito à Educação ficou comprometida frente às desigualdades sociais e pela exclusão dos indivíduos mais vulneráveis da escola. Dados da exclusão escolar em 2019, coletados através do IBGE/ Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), contabilizavam a exclusão no Brasil, estimando em torno de 1,1 milhão de crianças e adolescentes em idade escolar obrigatória fora da escola naquele ano, especialmente nas faixas de 4 e 5 anos e de 15 a 17 anos. Na região Nordeste este número correspondeu a 330.514 crianças e adolescentes (UNICEF, 2021).

Com a pandemia da Covid-19, que teve início no Brasil em março de 2020, essas desigualdades educacionais vêm se agravando exponencialmente. O fechamento das escolas para evitar os contágios compromete o acesso à Educação, dada a dificuldade de grande parte da população para assegurar as mínimas condições de estudo em casa. Sem perspectivas concretas para a



oferta de ensino com regularidade para essa população, sem previsão clara de vacinação para todos, configura-se uma situação determinante para o aumento da exclusão escolar. Dados do IBGE/Pnad coletados em novembro de 2020 apontam que, no Brasil, 5.075.294 crianças e adolescentes de 6 a 17 anos¹ estavam fora da escola ou sem atividades escolares, o que corresponde a 13,9% da população em todo o país. Estas proporções são maiores no Nordeste (18,3%) e Norte (28,4%) (UNICEF, 2021).

Os resultados desse e de outros estudos demonstram as dificuldades que enfrentam os sistemas de ensino no país. Especialmente, os sistemas de ensino dos municípios que encontram dificuldades para continuar garantindo o direito à Educação de sua população, em uma situação nunca antes imaginada pelos gestores educacionais, muitos deles iniciando mandatos após as eleições ocorridas no final de 2020. Ademais, as políticas educacionais traçadas pelos planos decenais, encabeçados pelo Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 têm recebido impactos substanciais na implementação de suas metas e estratégias por causa do fechamento das escolas, com duração ainda indeterminada, no prolongado período da pandemia no Brasil.

Considera-se, assim, importante conhecer essa realidade e as formas de enfrentamento e mobilização dos sistemas de ensino no sentido de oferecer as condições e de dar continuidade aos processos de aprendizagem dos alunos das respectivas redes de ensino. Destaca-se nesse contexto o processo de elaboração de normas, notas explicativas, guias, orientações de órgãos oficiais, buscando apoiar os sistemas de ensino no enfrentamento desta situação. Essa análise possibilita a projeção de cenários possíveis que podem ser úteis para a definição de políticas públicas mais assertivas que reduzam danos e promovam efetivos avanços no direito à Educação.

Assim, o presente artigo apresenta os resultados do recorte de uma pesquisa realizada entre equipes técnicas de sistemas municipais de ensino, ligadas à elaboração e ao monitoramento de Planos Municipais de Educação (PME) do estado da Bahia, no sentido de conhecer as medidas

1 O Pnad Covid 19, em novembro de 2020, considerou esta faixa de idades nos seus levantamentos.



que vêm sendo adotadas diante desse contexto, tendo como campo empírico para este trabalho uma amostra de municípios. Além da consulta a documentos, foram coletados dados através de um questionário eletrônico aplicado às equipes municipais de monitoramento de plano de Educação, sendo que a amostra referida correspondeu a 27 municípios, equivalentes a um município por território de identidade, conforme classificação existente para as políticas públicas do governo do estado. A coleta foi feita entre os dias 1º de abril e 11 de maio de 2021. Em termos metodológicos, trata-se de uma pesquisa de abordagem qualitativa, do tipo descritiva e exploratória. Neste recorte tentou-se responder às seguintes questões:

1. Quais são os impactos da interrupção das atividades escolares presenciais no cumprimento das estratégias das metas dos planos educacionais?
2. Quais decisões estão sendo tomadas pelos sistemas de ensino em função da interrupção das atividades presenciais nas escolas?
3. Como os sistemas estão orientando suas redes de ensino para manter a continuidade do calendário escolar 2020/2021?
4. Como os governos municipais estão preparando suas escolas para uma possível retomada das aulas presenciais?

Este texto está estruturado em quatro partes. A primeira parte constitui a introdução. A segunda aborda, brevemente, o processo recente de formulação e acompanhamento das políticas educacionais no Brasil, a partir da elaboração dos planos decenais e de seu monitoramento, elementos que dão sustentação à organização das ações dos sistemas de ensino para cumprir atribuições legais e alcançar as prioridades definidas nas respectivas políticas. A terceira parte trata das orientações advindas das autoridades nacionais, regionais e locais no sentido de que sejam tomadas as decisões necessárias ao funcionamento das redes nesse período de exceção. A quarta parte apresenta a análise dos resultados da pesquisa. Por fim, as considerações abor-



dam os pontos essenciais e críticos da gestão e do planejamento educacional de sistemas municipais de ensino diante dos desafios de garantir o direito à Educação em tempos de pandemia.

2 O CONTEXTO DA ELABORAÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS A PARTIR DA APROVAÇÃO DO PNE 2014-2024 E SUA REPERCUSSÃO NOS MUNICÍPIOS

Os planos educacionais são instrumentos de planejamento com duração de dez anos e se estabelecem a partir de leis que determinam diretrizes, metas e estratégias que indicam os rumos que o ente federado deve implementar na área de Educação. No Brasil, o último PNE foi aprovado pela Lei 13.005/2014, constituído por 10 diretrizes, 20 metas e 254 estratégias.

Em decorrência, essa lei estimula estados, Distrito Federal e municípios a elaborarem seus planos de forma integrada ao PNE.

Art. 8º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de Educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei. (BRASIL, 2014, p.2).

No estado da Bahia, a Lei 13.559 de 11 de maio de 2016 instituiu o Plano Estadual de Educação (PEE-BA), com diretrizes, metas e estratégias elaboradas em consonância com o PNE. Os municípios desse ente federado aprovaram seus Planos Municipais de Educação (PME), em sua grande maioria, em 2015, com configurações de diretrizes, metas e estratégias aproximadas do PNE. A partir de 2016, os governos e a sociedade civil do estado e de grande parte dos municípios vêm monitorando e avaliando seus planos, inicialmente com apoio de uma rede de assistência em nível federal, através da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase), que foi criada em 2011 como uma demanda da Conferência Nacional de Educação 2010 (Conae 2010) e extinta em dezembro de 2018, no Governo Temer. Mesmo assim, um setor da Secretaria de Educação do Estado (SEC), a Coordenação de Projetos Especiais (COPE), a partir



de 2019, continuou a desenvolver o trabalho de assessoramento aos municípios nessa tarefa. Essa aproximação entre esse setor da SEC e as equipes municipais responsáveis pela elaboração e monitoramento dos seus planos tem facilitado o diálogo sobre o planejamento e avaliação das políticas educacionais nesses contextos, o que auxiliou a coleta de dados para esta pesquisa.

Sobre a importância dos processos de monitoramento e avaliação de planos é interessante acentuar que, no Brasil, o seu uso foi intensificado a partir da segunda metade dos anos 90, constatando-se que a sua adoção cresce a cada ano na administração pública, inclusive através de órgãos internos do próprio governo, como os Tribunais de Contas. Como forma de contribuição, as atividades de monitoramento e avaliação são capazes de promover uma maior efetividade e transparência das ações governamentais, provocar a modernização da administração pública tradicional e democratizar a gestão. Grau e Bozzi (2008) enfatizam que monitoramento e avaliação são muito próximos, mas devem ser tratados como ferramentas diferentes. O monitoramento usa indicadores de desempenho selecionados para dar valor ao avanço da intervenção, podem ser qualitativos ou quantitativos. A avaliação é pontual e procura medir a confiabilidade do processo, os resultados e os impactos causados. O caderno de orientações do monitoramento e avaliação do PNE define que,

Monitorar e avaliar são etapas que se articulam continuamente em um único processo, contribuem para o alcance das metas propostas, apontam as lacunas e eventuais mudanças necessárias no percurso e incorporam ao plano o caráter de flexibilidade necessário para absorver as demandas da sociedade. (BRASIL, 2016, p.6).

Segundo Martins e outros autores, monitoramento e avaliação são mecanismos de controle e correção que permitem verificar a extensão na qual a agenda estratégica pertinente está sendo realizada, além de permitir averiguar se os esforços empreendidos estão direcionados para ela (MARTINS *et al*, 2010, p. 215).



Neste momento, diante da crise na saúde pública causada pelo vírus Sars-CoV-2, instalada no país a partir de março de 2020, os governos estão sendo obrigados a tomar decisões que afetam diretamente o cotidiano das escolas e interferem no planejamento de médio e longo prazos em todos os níveis de ensino, modalidades de Educação e campos educacionais, por consequência, nos planos decenais. Tal interferência impõe a necessidade de realizar, no futuro, um realinhamento das metas e estratégias desses planos, visto que, quando foram elaboradas, pensar em distanciamento social, fechamento de unidades escolares ou o replanejamento radical das ações pedagógicas eram possibilidades inimagináveis. Toda essa contingência vai provocar replanejamento das políticas educacionais, mas, por ora, é importante verificar como esta situação recoloca o planejamento das ações imediatas, como os sistemas de ensino estão se posicionando e que medidas vêm sendo tomadas para garantir o direito à Educação aos seus estudantes.

3 ORIENTAÇÕES DE ÓRGÃOS PÚBLICOS E INSTITUIÇÕES PARA GARANTIR O DIREITO À EDUCAÇÃO DIANTE DA PANDEMIA

A situação no Brasil, a partir de março de 2020, em consequência da pandemia da Covid-19, impactou e tem trazido desafios a vários setores sociais, econômicos e administrativos. Sobre tudo no sistema educacional, os gestores são instados a tomar decisões urgentes a fim de diminuir os prejuízos ao processo de aprendizagem, ao desenvolvimento dos estudantes e a sua permanência na escola. Para isso, a gestão educacional conta com diretrizes federais que norteiam as adequações e possíveis flexibilizações que assegurem o cumprimento do ano letivo. Em nível federal, destacamos como marco inicial do contexto da pandemia o Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. Além de reconhecer o estado de calamidade pública, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, o Decreto institui uma comissão mista no Congresso Nacional, formada por deputados e senadores para acompanhar a situação fiscal, orçamentária e financeira no período emergencial. Esta Comissão deveria realizar audiência pública, a cada dois meses, para apresentar relatório da situação dos gastos emergenciais com a saúde pública em função da pandemia.



Na mesma semana da publicação do Decreto, o Ministério da Educação (MEC) atuou por meio da Portaria nº 343/2020, manifestando-se sobre a substituição das aulas presenciais por atividades em meios digitais, pelo prazo determinado de 30 dias no sistema federal de ensino superior, o que foi seguido por atos na esfera estadual e municipais em relação a seus respectivos sistemas de ensino. Sucessivamente, os órgãos de gestão da Educação nos três níveis realizaram ajustes e acréscimos por meio de novos atos administrativos. A tônica dessas deliberações vem sendo de estabelecer prazos determinados, em termos de números de dias, prorrogados na medida em que as condições epidemiológicas não permitem o fim do distanciamento social.

A Lei 14.040, de 18 de agosto de 2020, foi promulgada após uma série de medidas legais, tornando-se a principal referência para a gestão dos sistemas de ensino quanto às normas educacionais excepcionais a serem adotadas durante o estado de calamidade pública. A Lei fixa que os estabelecimentos de ensino de Educação Básica ficam dispensados, em caráter excepcional, da obrigatoriedade de observância do mínimo de 200 dias de trabalho educacional e do cumprimento da carga horária mínima de 800 horas anuais prevista para a Educação Infantil, assim como ficam dispensados o mínimo de 200 dias letivos para o Ensino Fundamental e Médio, mantendo-se para esses dois níveis a obrigatoriedade de 800 horas anuais. Para garantir a aprendizagem, a Lei esclarece que poderá ser feito um *continuum* de duas séries ou anos escolares, desde que se observem diretrizes e normas nacionais.

Essa Lei, também, regulamenta que poderão ser desenvolvidas atividades pedagógicas não presenciais, a critério do sistema de ensino. Na Educação Infantil, isso se aplica, segundo os objetivos da aprendizagem, com uso orientado da tecnologia. Para o Ensino Fundamental e Médio, a Lei autoriza o uso da tecnologia da informação para vincular conteúdos curriculares específicos de cada etapa e modalidade, inclusive contando esses momentos como carga horária mínima anual, obedecendo a critérios normativos estabelecidos. Ao adotar parte da carga horária anual como atividades pedagógicas não presenciais, os Sistemas de Ensino precisam assegurar acesso aos meios necessários para que professores e alunos possam desenvolver suas atividades. O regime de colaboração é colocado como condição para assegurar a integralidade



do atendimento escolar, assim como indicada a implementação de estratégias intersetoriais para o retorno às atividades escolares regulares envolvendo as áreas de Educação, de Saúde e de Assistência Social.

Para a implementação do disposto na Lei 14.040/2020, o Conselho Nacional de Educação (CNE) editou novas diretrizes nacionais por meio da Resolução 02/2020, incorporando, atualizando e complementando resoluções e pareceres anteriores.

Destaca-se que as orientações do CNE para realização de atividades presenciais e não presenciais vêm sendo apresentadas como sugestões aos sistemas de ensino, redes, escolas, professores e gestores. Isto porque os calendários de retorno às aulas precisam considerar o pronunciamento das autoridades locais de Saúde sobre riscos envolvidos na volta às aulas presenciais. As orientações reiteram que os sistemas de ensino e instituições, no exercício de sua autonomia, devem fazer sua reorganização assegurando o alcance por todos os estudantes das competências e objetivos de aprendizagem relacionados com a BNCC e com a respectiva proposta curricular em especial, que programem ações de recuperação das aprendizagens e processos avaliativos. Importante destaque é dado à formação dos profissionais da Educação, assim como a utilização e o acesso gratuito às novas tecnologias, para assegurar maior equidade para professores e alunos.

No estado da Bahia houve ação do Conselho Estadual de Educação no sentido de detalhar as normas e definir mecanismos de acompanhamento das adequações dos sistemas de ensino e escolas. Primeiramente, o Conselho autorizou as instituições escolares a aderir ao regime especial de aplicação de atividades curriculares em domicílios dos estudantes enquanto perdurasse a situação de emergência sanitária. Depois, na condição de órgão de fiscalização do Sistema Estadual de Ensino, o Conselho orientou os sistemas e instituições a responderem ao questionário diagnóstico sobre o conhecimento das normas locais, as ferramentas utilizadas para intermediar a relação professor e aluno, a adesão dos alunos às atividades pedagógicas, o contato com os pais, entre outros aspectos.



As entidades de defesa da Educação e acompanhamento das políticas educacionais, como Fórum Estadual de Educação, a Secretaria de Educação do Estado, a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME/Bahia), a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime/Bahia) e o Ministério Público, além de entidades e movimentos sociais, também tiveram um papel expressivo, discutindo e propondo medidas por meio de pronunciamentos públicos.

Vale destacar a importância dada por esses órgãos e coletivos para a participação social na compreensão da situação educacional e a proposição de medidas como a instalação de comitês em nível estadual, municipal e até escolar como forma de elaboração de plano de adequação das escolas e do ensino remoto ou híbrido. Foi destaque nesse campo a defesa da democratização do uso das tecnologias digitais, a devida implicação da comunidade escolar e dos profissionais de Educação na formulação das soluções mais adequadas para cada contexto, inclusive na adequação pedagógica e curricular, além da definição de protocolos de biossegurança para a volta às aulas que incluam medidas eficazes de comunicação no âmbito de cada comunidade escolar.

Ao apresentar esse breve levantamento dos principais pontos dos documentos norteadores para a Educação neste momento de pandemia, tem-se uma referência para a análise das respostas ao questionário das equipes de monitoramento e avaliação dos planos educacionais dos municípios selecionados, conseguindo chegar a algumas considerações conclusivas sobre o estudo pretendido.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS DA PESQUISA EMPÍRICA

A fim de conhecer, objetivamente, as providências e medidas educacionais que vêm sendo adotadas em uma amostra de municípios no período de emergência sanitária e qual o impacto na execução dos planos municipais de Educação, discutimos os resultados da pesquisa empírica por meio da análise de documentos e das respostas dos sujeitos sobre o monitoramento dos



planos educacionais em cada local, conforme questões descritas na introdução deste artigo. A análise está circunscrita aos principais aspectos apontados pela pesquisa: 1) repercussões da interrupção das atividades escolares presenciais na implementação dos planos educacionais nos municípios; 2) decisões tomadas no nível da gestão dos sistemas de ensino em função das recomendações institucionais; 3) orientações dos sistemas de ensino as suas redes de ensino para as atividades escolares durante o ano 2021; e 4) preparação das escolas para uma possível retomada futura das aulas presenciais.

As equipes municipais responsáveis pela elaboração e monitoramento dos planos são compostas por técnicos das secretarias, conselheiros municipais, representantes dos sindicatos, representantes da comunidade, sempre lideradas por um coordenador. Essas equipes são constituídas por atos do governo municipal, geralmente uma portaria do secretário de Educação, nomeando representantes dos diversos segmentos e indicando as responsabilidades atinentes. Os colaboradores da pesquisa são os coordenadores dessas equipes. A partir da análise dos dados levantados, discutimos a seguir os resultados do estudo:

4.1 REPERCUSSÕES DA INTERRUPÇÃO DAS ATIVIDADES ESCOLARES PRESENCIAIS NA IMPLEMENTAÇÃO DOS PLANOS EDUCACIONAIS NOS MUNICÍPIOS

A maioria dos colaboradores informou que a interrupção das atividades presenciais impactou, decisivamente, o processo de aprendizagem dos alunos. Uma das maiores dificuldades encontradas refere-se à falta de acesso à internet e aos meios tecnológicos pela maioria dos alunos, o que interfere no desempenho desses estudantes que não podem frequentar as salas virtuais. A Equipe Municipal – EM 19 esclareceu:

Por não termos acesso à internet [isto] dificulta monitorar os alunos na realização das atividades remotas e garantir sua competência e habilidade. Isso impacta nas metas 5, 6, 7, 8, 9 e 10 e suas respectivas estratégias. Antes da pandemia, tínhamos um alto índice de reprovação e distorção no Fundamental II e com as aulas remotas esse número tende a aumentar. Mesmo com a Busca Ativa Escolar, temos dificuldades em implantar estratégias e projetos voltados para esse segmento.



Este colaborador assinala que a ausência do contato físico entre a comunidade escolar havia inviabilizado o cumprimento de algumas estratégias das metas do Plano Municipal de Educação. Segundo ele, “com a pandemia, tudo se modificou e estamos tentando nos adaptar à nova realidade”. Outro informante relata que esta situação impactou diretamente as estratégias, principalmente das metas 1, 2, 6 e 9 do plano do seu município.

Para o coordenador da EM 11, todas as ações impactam diretamente o cumprimento das metas, uma vez que a redação do PME não tinha a dimensão do momento atual de pandemia e, conseqüentemente, a suspensão das atividades letivas presenciais e adoção do modelo remoto como atenuante. No entanto, para ele, a real dimensão dos impactos só será mensurada durante o monitoramento e a avaliação a serem feitos em 2021-2022.

Para o coordenador da EM 5, os impactos são evidentes pela falta da necessária integração presencial dos educandos na escola, “a exemplo das práticas esportivas na escola e outras ações de formação presencial para melhoria da defasagem curricular”.

O coordenador da EM 12 chama a atenção de que o sistema de ensino tem envidado esforços para minorar as dificuldades em todos os sentidos e acrescenta:

Apesar dos esforços, ainda assim reconhecemos que grandes são os danos em todas as áreas, Educação, familiar e social, pois embora a escola forneça as atividades às famílias, em sua maioria não têm a didática, o conhecimento e disponibilidades de desenvolver junto à criança. Além disso, há uma grande deficiência em assegurar os direitos de aprendizagem destacados pela BNCC devido ao próprio cenário pandêmico.

Outros colaboradores salientam que a falta de aulas presenciais e a não realização de atividades remotas em 2020 dificultaram a execução de indicadores de aprendizagem, advertindo que a forma não presencial de ensino compromete determinados segmentos como o ciclo da infância, do processo da alfabetização e o atendimento especializado aos alunos público-alvo da Educação especial. O coordenador da EM 15 sugere que, diante desses impactos nas metas previstas, faz-se necessário um redirecionamento do planejamento.



Diante das dificuldades de preservar o vínculo com os alunos e suas famílias e de desenvolver ações imprescindíveis para dar continuidade ao processo de aprendizagem, foram adotadas algumas alternativas. Uma delas foi a implementação do ensino remoto, reformulando o calendário escolar a partir das orientações recebidas pelos órgãos competentes. Assim informou o coordenador da EM 7 como forma de atenuar o não cumprimento das estratégias do plano:

Promoção de novas e reais possibilidades de participação de famílias, estudantes e professores no debate sobre ensino e aprendizagem; Organização de novos calendários escolares (2020/2021) segundo as possibilidades e realidade do município; Acompanhamento da frequência escolar e busca ativa dos alunos como forma de prevenir o problema do abandono escolar; Capacitação de profissionais de Educação, principalmente professores para uso devido da tecnologia no planejamento e efetivação das aulas *on-line*; Campanha de matrículas com atendimento aos grupos mais excluídos (com maiores dificuldades de acesso e permanência na escola); Definição de avaliação diagnóstica.

Em muitos casos, o ensino remoto está baseado, primordialmente, no encaminhamento de material impresso para os alunos, na expectativa da colaboração das famílias na ajuda aos seus filhos. Assim se expressou o coordenador da EM 18:

As famílias foram informadas via comunicado da direção das unidades escolares em grupos de *WhatsApp* para os pais. Nos anos iniciais e finais do Ensino Fundamental foram disponibilizadas atividades *on-line* e impressas quinzenalmente para que as famílias dos estudantes fossem buscar na escola ou, quando havia dificuldade da família ir até a escola, os gestores escolares promoviam a chegada das atividades até as casas dos estudantes. Na Educação de Jovens e Adultos, a Secretaria de Educação contribuiu com sugestões de atividades que foram desenvolvidas em alguns modelos sugeridos em documentos.

As alternativas para dar continuidade às atividades escolares nesse período, buscando atenuar o não cumprimento das estratégias dos planos, especialmente, para garantir o atendimento na faixa etária do ensino obrigatório que corresponde às primeiras metas, giravam em torno de formação dos profissionais da Educação, principalmente para o uso de alternativas de comunicação com os alunos, distribuição e recolha de material impresso, atendimento especializado aos alunos da Educação Especial, incentivo à frequência dos alunos, sendo registrada em um município a atenção especial para os alunos do 9º ano.



4.2 DECISÕES TOMADAS EM NÍVEL DA GESTÃO DOS SISTEMAS DE ENSINO EM FUNÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES INSTITUCIONAIS

Quanto ao planejamento e organização das atividades na rede, no âmbito da gestão foram registradas respostas que diziam respeito a: a) formação de comitê de governança, envolvendo autoridades e técnicos intersetoriais para garantir Educação com segurança e assistência social, com atenção às normas legais e orientações dos órgãos competentes (lei, decretos, portarias, resoluções, orientações). Nesse movimento foram elaborados planos de ação ou documentos norteadores, tendo alguns municípios a intenção de criar condições virtuais para aulas não presenciais conforme disponibilidade da internet (alguns implantando canais, plataformas para comunicação entre professores e alunos).

Para melhorar as condições de acesso aos conteúdos, foram frequentes nos relatos a preparação de infraestrutura necessária para o ambiente escolar e atividades de apoio sócioeconômico aos alunos e às famílias (*Kit Alimentação, Kit Cesta Básica* etc). Em alguns municípios foi realizada a Busca Ativa ou Chamada Escolar para o incentivo da volta às atividades escolares.

No plano da programação das atividades pedagógicas, as respostas dos colaboradores da pesquisa sinalizaram a realização com mais frequência de: programação e desenvolvimento das atividades de ensino, preparação e distribuição de material impresso aos alunos (cadernos, apostilas, *kits* pedagógicos, exercícios) e realização de cursos de formação, encontros formativos com os profissionais da Educação. A coordenação da EM 2 assim informou:

Com o compromisso com as equipes gestoras e pedagógicas, foi contratada empresa especializada para ministrar o curso preparatório: Práticas de ensino não presenciais - ensino híbrido, e o uso das tecnologias digitais. Esse curso foi preparado para auxiliar nas ações didáticas, na implantação de salas de aulas virtuais de aprendizagem utilizando o Google classroom; Na utilização de aplicativos como Google Meet, para aulas e reuniões síncronas. Além da utilização das salas virtuais de aprendizagem para o desenvolvimento de projetos para complementação de carga horária do ano letivo.



Neste mesmo município este era o cuidado para que o material escolar chegasse aos alunos em suas casas:

Para os estudantes que não possuem acesso à internet e ou dispositivos tecnológicos para acessarem as salas de aula virtuais, foi disponibilizado material impresso, entregue nas escolas da sede, e na zona rural foram disponibilizados serviços de motoboy para entrega do material didático impresso.

Com menos frequência entre os municípios foram registradas as atividades: avaliação diagnóstica dos níveis de aprendizagem dos alunos e elaboração de plano de recuperação pedagógica para aqueles com dificuldades.

4.3 ORIENTAÇÕES DOS SISTEMAS DE ENSINO AS SUAS REDES DE ENSINO PARA AS ATIVIDADES ESCOLARES DURANTE O ANO 2021

Diante da possibilidade oferecida pela legislação de organizar a carga horária do calendário letivo considerando um *continuum* entre os anos de 2020/2021, foram verificadas informações sobre como esses sistemas de ensino definiram a respeito dessa matéria. Atentos aos atos dos poderes executivos e dos Conselhos de Educação, emitidos nos níveis federal, estadual e municipal, seguem na elaboração dos seus planos e recomendações. Com isto publicaram portarias e documentos circulares sobre o calendário letivo visando ao cumprimento da carga horária da rede de ensino, deram orientação e promoveram acompanhamento dos trabalhos dos profissionais de Educação, assim como dos demais servidores, realizaram formação continuada para os docentes, especialmente no uso das tecnologias. O coordenador da EM 8 informa que “O cumprimento do calendário e carga horária de 2020 seria concluído nos quatro primeiros meses do ano de 2021 e a partir daí seria iniciado o ano de 2021 com seu novo calendário com atividades ainda remotas”.

Outros municípios explicitam a realização de reuniões periódicas entre técnicos da Secretaria, gestores e coordenadores pedagógicos das escolas, preparando providências para o acolhimen-

to e cuidado com a saúde emocional dos alunos e professores. Para aperfeiçoar as atividades remotas, implantando plataformas de estudos e aprendizagem para professores e alunos, acrescentando alternativas de realização das jornadas pedagógicas de forma remota.

A coordenação da EM 18 informa o planejamento das atividades em 2021:

Realizaremos a Jornada Pedagógica de forma remota (Webinários) por dois dias na segunda semana de maio e em seguida ocorrerá o planejamento nas escolas (*on-line* ou presencial – se assim for possível e respeitando todos os cuidados de biossegurança). O retorno, ainda, será não presencial e o planejamento será feito pensando na organização das aulas neste formato.

Foram registradas neste quesito, ainda, outras ações para melhor orientação da comunidade escolar: promoção de *lives*, rodas de conversa, com o objetivo de orientação, inclusive para os pais e responsáveis visando, principalmente, à manutenção das matrículas dos alunos. Sempre atentando para a divulgação e as orientações sobre protocolos sanitários emitidos pela Secretaria da Saúde.

4.4 PREPARAÇÃO DAS ESCOLAS PARA UMA POSSÍVEL RETOMADA FUTURA DAS AULAS PRESENCIAIS

Insistindo mais um pouco nas perguntas em relação à preparação para a retomada das atividades presenciais, conforme orientações das autoridades de saúde para flexibilizar as medidas de distanciamento social, obtivemos as respostas as quais demonstraram que os cuidados necessários vêm sendo observados. Todos os informantes que responderam ao questionário deixaram claro que estão sendo elaborados planos de ação com protocolos de segurança e orientações às escolas e à população para a retomada, com todas as providências de adequações sanitárias às instalações escolares. Pelo menos três municípios registraram, como ponto essencial, a ação do Comitê de Governança para acompanhar o possível retorno presencial. Reforçam, também, a necessidade de formação dos profissionais das unidades escolares para os cuidados necessários à segurança, higiene e acolhimento aos professores e alunos e a exigência de se fazer um rigo-



roso levantamento da estrutura física das escolas e, como consequência, o planejamento para realização das obras necessárias. A coordenação da EM10 salienta:

[Estamos] tomando os cuidados necessários com as instalações de medidas sanitárias; instalação de pias nas entradas das unidades escolares, aquisição de tapetes sanitizantes, instalação de *dispenser* para sabão líquido e álcool em gel, aferição de temperatura na entrada, oferta de máscaras, distanciamento e escalonamento. Iremos oferecer aulas híbridas e escalonamento de alunos.

Outros dois municípios apontam, ainda, que farão formação específica para os coordenadores pedagógicos, diretores escolares e professores, voltada aos aspectos pedagógicos. E mais três municípios desta amostra pretendem reestruturar o atendimento das aulas presenciais conjugadas com as não presenciais, de forma escalonada, metodologicamente adequadas até que seja possível retomar as atividades presenciais com regularidade.

5 À GUIA DE CONCLUSÃO

A pandemia impactou, profundamente, a gestão e o planejamento educacional nos sistemas municipais de ensino comprometidos com a garantia do direito à Educação. O fechamento das escolas redundou na interrupção das aulas presenciais para evitar a disseminação da doença e na necessária reorganização do ano letivo em todos os níveis, modalidades e campos da Educação. Esses impactos podem ser mensurados através de informações estatísticas e de dados qualitativos junto aos municípios que revelem como se deu o processo de implementação de políticas educacionais orientadas por diretrizes nacionais e que se materializam de modo contextualizado em todo o território nacional.

A pesquisa empreendida buscou constatar os impactos na gestão e no planejamento educacional em vinte e sete municípios do estado da Bahia regidos pelo dever de garantir o direito à Educação, sobretudo por meio do atendimento à demanda pelo ensino obrigatório de crianças até os 14 anos, na Educação Infantil e Fundamental, assim como dos demais cidadãos que não



tiveram oportunidade de completar seus estudos, desafios que constituem grande parte das metas e estratégias dos planos municipais de Educação.

Os impactos foram evidentes nos depoimentos dos informantes do estudo. Percebeu-se que houve um período inicial de incertezas e falta de orientações, dado o desconhecimento científico inicial sobre a doença e, sobretudo, a falta de coordenação nacional precisa e atuante das autoridades da Saúde e da Educação. Essa situação perdurou ao longo do ano de 2020, sendo revista a partir da edição de atos legais e orientações sucessivas e sobrepostas das autoridades de Saúde e Educação em todos os níveis da administração pública.

Assim, os municípios foram assimilando novas regras e tomando as medidas necessárias para dar continuidade às atividades escolares, mesmo que de forma remota e sem as condições ideais de comunicação, de modo a atender os alunos e suas famílias. A partir da análise do campo empírico desta pesquisa, pode-se afirmar que os sistemas de ensino têm procurado reduzir os efeitos da pandemia com medidas do respectivo poder executivo, subsidiado por atos dos conselhos municipais de Educação.

Do ponto de vista do planejamento das políticas educacionais, em uma antecipação analítica, pode-se apontar a necessidade iminente de rever as prioridades, os objetivos, as metas e estratégias e a própria expectativa de vigência temporal dos planos decenais, diante da interrupção do desenvolvimento das inúmeras estratégias, pela impossibilidade de implementação no contexto pandêmico. Vale destacar a necessidade de os municípios elaborarem novas formas de monitoramento e avaliação desses planos, em especial, a partir de novas metodologias e novos indicadores, diante da lacuna de orientações sobre a disponibilidade de informações estatísticas para mensuração de seus indicadores.

O desafio impõe a continuidade dos esforços em andamento nos municípios, necessários para a garantia do direito à Educação a toda a população, especialmente crianças e jovens, sujeitos



de direito. Destacam-se no estudo as repercussões relacionadas à falta de acesso à internet pelos estudantes, professores, bem como os prejuízos do distanciamento social para as práticas de Educação da infância, alfabetização e atendimento especializado. Também, ressalta a ocorrência de decisões acertadas com a constituição de comitês de acompanhamento e orientações para as redes de ensino, a aproximação entre escola e família, inclusive com apoio por meio da distribuição de alimentos, além dos esforços de busca ativa de estudantes para evitar a evasão e fortalecer vínculos com a escola.

Considerando os efeitos subjetivos da pandemia, ganham visibilidade as orientações sobre os cuidados com a saúde da comunidade escolar, incluindo o acolhimento emocional, assim como a formação dos profissionais diante da intensificação do uso de tecnologias no ensino, movimentos que indicam a pertinência do planejamento tanto de uma política de humanização, quanto de modernização teórico-metodológica no campo educacional. Outrossim, fica patente o papel central do Estado, nas três esferas federativas, no cumprimento de seu dever com a Educação pública, em especial, diante das contingências do período pandêmico e da preparação para o retorno seguro às aulas.

Por fim, o estudo revela limites cuja gestão educacional parece longe de contemplar. Nesse sentido, sinalizamos a avaliação diagnóstica e formativa, bem como das políticas de recuperação da aprendizagem como elementos essenciais para a garantia da qualidade da Educação. A necessária articulação entre sistemas de ensino, de modo a garantir a integralidade do atendimento educacional, é outro elemento a ser enfatizado, reiterando-se a relevância do regime de colaboração e da busca da organicidade de ações intersetoriais como forma de viabilizar a gestão e o planejamento nos municípios. Indicando, pois, estas questões que merecem aprofundamento e análise, espera-se que o presente estudo seja útil à reflexão e debate acerca dos desafios evidenciados pelos impactos da pandemia na Educação e possa contribuir com o avanço das orientações no campo educacional.



REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2011-2014/2014/lei/13005.htm. Acesso em: 23 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.040, de 18 de agosto de 2020.** Estabelece normas educacionais excepcionais a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecida pelo Decreto Legislativo nº6, de 20 de março de 2020; e altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14040.htm. Acesso em: 26 abr. 2021.

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020.** Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/31993957/publicacao/31994188>. Acesso em: 28 abr. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **PNE em Movimento:** Caderno de Orientações para Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/pne_pme_caderno_de_orientacoes_final. PDF > Acesso em: 24 abr. 2021.

FUNDAÇÃO OSVALDO CRUZ (FIOCRUZ). **Impactos sociais, econômicos, culturais e políticos da pandemia.** Disponível em: <<https://portal.fiocruz.br/>>. Acesso em: 23 abr. 2021.

GRAU, Nutria Canil; BOZZI, Sonia Opina. **Fortalecimento dos sistemas de monitoramento e avaliação (M & A) na América Latina:** informe comparativo de 12 países. Natal, RN: SEARH, 2008.



MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio *et al.* **Um guia de governança para resultados na administração pública.** Brasília: Publix Editora, 2010.

UNESCO. **Dados da Unesco mostram que, em média, dois terços de um ano acadêmico foram perdidos em todo o mundo devido ao fechamento das escolas devido à COVID-19.**

Disponível em: <<https://pt.unesco.org/news/dados-da-unesco-mostram-que-em-media-dois-tercos-um-ano-academico-foram-perdidos-em-todo-o#:~:text=Press%20release>>.

Acesso em: 24 maio 2021.

UNICEF. **Cenário da exclusão escolar no Brasil.** Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/media/14026/file/cenario-da-exclusao-escolar-no-brasil.pdf>>. Acesso em: 24 maio 2021.



O CUSTO ALUNO QUALIDADE (CAQ) NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E NO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (PNE): UM NOVO REGIME JURÍDICO PARA A REALIZAÇÃO DO PADRÃO DE QUALIDADE DO ENSINO^(*)

Salomão Barros Ximenes^(**)

RESUMO

O artigo analisa a reconfiguração do financiamento da Educação básica estabelecida com a vigência do novo Plano Nacional de Educação (PNE), com destaque para a consolidação de um regime de implementação progressiva do Custo Aluno Qualidade (CAQ) e a inserção deste mecanismo na Constituição Federal, por força da Emenda Constitucional nº 108, de 2020. Para isso, aponta brevemente a reconfiguração normativa do financiamento educacional, articulando as sucessivas reformas constitucionais e legais aos novos regimes juridificados no PNE e na Constituição. Em seguida, analisa especificamente o fundamento constitucional e legal do CAQ, retomando seu desenvolvimento para melhor compreender o sentido do regime de implementação aprovado no PNE em 2014 e na Constituição em 2020, com destaque para aquela que pode ser considerada a principal vitória dos defensores da escola pública no Plano Nacional, o reconhecimento expresso do dever da União Federal com a garantia progressiva de financiamento do CAQ em todo o país. Com a Emenda 108, reconhece-se que o dever da União de assegurar o padrão mínimo de qualidade terá como referência o CAQ, pactuado em regime de colaboração. Na última parte do trabalho, estudamos especificamente as estratégias do PNE

^(*) Este artigo é uma versão revista e atualizada de texto publicado no Jornal de Políticas Educacionais, v. 9, n. 17/18, 2015. Acesse em: <https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/37861>.

^(**) Professor de Direito e Políticas Públicas da Universidade Federal do ABC (UFABC). Doutor em Direito do Estado (USP) e Mestre em Educação (UFC). E-mail: salomao.ximenes@ufabc.edu.br.



sobre o CAQ, interpretando-as enquanto regulamentação do dever estatal que se expressa no princípio da adoção de medidas com o máximo de recursos disponíveis e progressivamente até o pleno exercício dos direitos educacionais.

Palavras-chave: Direito à Educação. Financiamento da Educação. Padrão Mínimo de Qualidade. Custo Aluno-Qualidade. Plano Nacional de Educação.

ABSTRACT

The article analyzes the reconfiguration of the elementary education funding established by the new National Education Plan (PNE), focusing on the consolidation of a regime of progressive implementation of the mechanism named ‘Cost of Quality Education per Student’ (CAQ) and the insertion of this mechanism in the Federal Constitution, pursuant to Constitutional Amendment n. 108/2020. To do so, a brief report about the normative reconfiguration of the education funding is presented, linking the successive constitutional and legal reforms to the new arrangements set out in the PNE and Constitution. Then, the article specifically examines the constitutional and legal basis of the CAQ, resuming their development to better understand the meaning of the implementation scheme approved in PNE (2014) and Constitution (2020), with emphasis on an issue that can be considered the major victory for those who advocate for public schools within the Plan: the explicit acknowledgment of the federal government duty on progressively funding the CAQ throughout the country. With Amendment 108, it is recognized that the Union’s duty to ensure the minimum standard of quality will be based on the CAQ, agreed upon in federal collaboration. In the last part of the article, a specific study about the strategies of PNE regarding the CAQ is carried out, aiming to interpret them as regulators of the state’s obligation expressed in accordance with the principle that sets out the adoption of measures with the maximum of available resources and progressively until the full accomplishment of the educational rights.



Keywords: Right to Education. Financing of Education. Minimum Standard of Quality. National Education Plan. Cost of Quality Education per Student (CAQ).

1 INTRODUÇÃO

Ainda que tenha recebido menos atenção que outras questões relacionadas ao financiamento da Educação Básica, o detalhado reconhecimento do Custo Aluno Qualidade (CAQ) no Plano Nacional de Educação (PNE) aprovado na Lei nº 13.005/2014 deve ser destacado como um dos principais avanços jurídico-institucionais da nova legislação. O CAQ, conforme o regime de implementação determinado em um conjunto de estratégias da meta 20 do Plano, estabelece um compromisso entre a elevação progressiva dos investimentos públicos em Educação pública – até o patamar equivalente a 10% do PIB – e os deveres de superação das desigualdades de base e de garantia de padrão de qualidade do ensino em termos de insumos e de financiamento. Tal arranjo viria a ganhar estatura constitucional com a aprovação da Emenda Constitucional nº 108, de 2020, que dispôs expressamente sobre a forma de definição do padrão mínimo de qualidade que é dever da União assegurar, reconhecendo que deve ter “como referência o CAQ, pactuados em regime de colaboração” (BRASIL, 1988, art. 211, § 7º).

Fruto de uma persistente iniciativa da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, iniciada ainda nos primeiros anos da década passada (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 2011; 2018), o CAQ é um exemplo de como a sociedade civil organizada, tecnicamente fortalecida e politicamente comprometida com a Educação pública democrática, pode influenciar a disputa em torno das políticas públicas e do conteúdo do direito. Isso, principalmente, quando estão assegurados espaços de vocalização legítima de suas demandas, como é o caso das conferências e fóruns de Educação.



Nesse artigo, analisamos, brevemente, a reconfiguração normativa do financiamento educacional, articulando as sucessivas reformas constitucionais e legais aos novos regimes juridificados no PNE. Em seguida, analisamos especificamente o fundamento constitucional e legal do CAQ, retomando seu desenvolvimento para melhor compreender o sentido do regime de implementação aprovado no PNE, com destaque para aquela que pode ser considerada a principal vitória dos defensores da Escola pública no Plano Nacional, o reconhecimento expresso do dever da União Federal com a garantia progressiva do CAQ em todo o país, perspectiva incorporada, recentemente, ao texto constitucional. Na última parte do trabalho, analisamos especificamente as estratégias do PNE sobre o CAQ, interpretando-as enquanto regulamentação do dever estatal que se expressa no princípio da adoção de medidas com o máximo de recursos disponíveis e progressivamente até o pleno exercício dos direitos educacionais.

2 A META 20 DO PNE COMO FONTE DE REGULAMENTAÇÃO DE NOVOS REGIMES PARA O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

A aprovação do novo PNE, publicado através da Lei nº 13.005/2014 após mais de três anos e meio de tramitação no Congresso Nacional, colocou em novo patamar o regime jurídico de financiamento do direito à Educação no Brasil. Isso se dá com a especificação, no planejamento educacional, de dois dispositivos que foram instituídos nas sucessivas reformas constitucionais do direito à Educação, iniciadas com a Emenda nº 14/1996, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e que culminaram nas Emendas nº 53/2006, 59/2009 e 108/2020. A Emenda 14, ao criar o Fundef e ao alterar, substancialmente, o arranjo federativo na oferta e financiamento da Educação Básica, deu sustentação constitucional para que se passe a exigir um financiamento capaz de assegurar ao menos o padrão mínimo de qualidade do ensino. Em 2009, constitucionaliza-se uma histórica demanda do campo em defesa da escola pública ao juridificar (XIMENES, 2014) a “meta de aplicação de recursos públicos em Educação como proporção do produto interno bruto [PIB]” (BRASIL, 1988, art. 214, inciso VI).



A definição da meta de financiamento relativa ao PIB, que, segundo as diretrizes do PNE, deve ser capaz de assegurar “atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade” (BRASIL, Lei nº 13.005/2014, art. 2º, VIII), veio a ocupar boa parte do debate público em torno do Plano, tanto durante sua tramitação como ao final do processo, no balanço do que foi aprovado. Tomando em conta a proposta original do Executivo (PL nº 8.035/2010), que estabelecia como meta alcançar, ao final da década, 7% do PIB em investimento público em Educação, é inegável o avanço que se obteve no Legislativo ao se aprovar, ao final, a meta de ampliação de “investimento público em Educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do PIB do país no 5º ano de vigência da Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio”, em 2014 (BRASIL, Lei nº 13.005/2014, Meta 20).

A redação final da Meta 20 possui potencial de elevar, significativamente, os gastos públicos em Educação pública, ainda que mitigados pela exceção inscrita no § 4º do art. 5º da Lei, que autoriza a inclusão no cálculo dos gastos “públicos” os incentivos e isenções à iniciativa privada educacional, as bolsas de estudos e os subsídios ao acesso a essas instituições, também, os repasses diretos às creches, pré-escolas e à Educação especial privada conveniada com o Estado. Esta excessiva e criticável abertura, no entanto, não deve ser tratada como uma derrota capaz de ofuscar a relevância da Meta 20 em si. Basta lembrar que a proposta original do Executivo, na realidade, silenciava quanto à possibilidade de se contabilizarem, para efeito de cumprimento da meta, os repasses e subsídios ao setor privado, o que na prática significaria uma autorização tácita, já que prevaleceria a regra do art. 213 da Constituição.

Com menor destaque midiático e maior resistência do Executivo e de seus aliados no Congresso, entretanto, o novo PNE, também, estabeleceu **um detalhado regime de implementação do Custo Aluno Qualidade – CAQ**. Regulamentou assim, em nada menos que 4 (quatro) das 12 (doze) estratégias da Meta 20, os dispositivos constitucionais e legais sobre o padrão de qualidade em termos de financiamento à Educação Básica pública. Para este nível de ensino, a regulamentação do CAQ inscrita no novo PNE determina o critério qualitativo a ser, necessariamente, perseguido na elevação dos dispêndios em relação ao PIB, ao mesmo tempo em que

evidencia ser esse critério compatível com o regime de financiamento implantado através do Fundef e aprimorado com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

Não eram poucas as dúvidas sobre essas questões, em sentido mais amplo, sobre a articulação entre as estratégias específicas do PNE e o regime constitucional de financiamento, estruturado originalmente na garantia de destinação obrigatória ou de vinculação de receitas tributárias para a Educação (BRASIL, 1988, art. 212, *caput*, §§1º, 4º - 6º), dúvidas em parte dirimidas na redação do novo parágrafo 7º do art. 211 da Constituição de 1988.

Além disso, o regime de financiamento à Educação que vem se estabelecendo, na última década, é complementado com a aprovação da Lei nº 12.858/2013. Esta, incorporada à estratégia 20.3 do PNE, destina à manutenção e desenvolvimento do ensino, em acréscimo aos recursos vinculados nos termos do art. 212 da Constituição, parcela de 75% das receitas de *royalties* e participações especiais dos novos contratos de exploração de petróleo e 50% da receita do Fundo Social do Pré-Sal.

Está assim colocado um amplo desafio teórico e prático: atualizar a análise, as normas jurídicas e o monitoramento a partir da amplificação do regime jurídico-constitucional de financiamento e dos novos institutos inscritos no texto da Carta Cidadã. Conforme analisado, desde a promulgação do PNE, o financiamento da Educação passou a se estruturar em uma tríade de regimes complementares: as destinações obrigatórias ou vinculações, que contemplam tanto a destinação de impostos como as vinculações de receitas (salário-educação e *royalties* e participações especiais do petróleo); o regime de metas de aplicação em Educação pública em relação ao PIB e o CAQ, recentemente, levado também ao texto constitucional (XIMENES, 2016). Ressalte-se que foi a insuficiência global dos recursos originalmente vinculados e as dificuldades de monitorar a efetividade do gasto (XIMENES; PINTO, 2020), tomada como premissas nos debates sobre o PNE 2014–2024 e o novo Fundeb, que levaram ao reconhecimento constitucional e legal desses novos institutos de financiamento educacional.



Analisaremos, nos próximos tópicos, especificamente o fundamento constitucional e legal do CAQ, retomando seu desenvolvimento até a Emenda Constitucional nº 108/2020, passando pelo regime de implementação aprovado no PNE e apontando a relação de superação ou complementaridade deste instituto com as vinculações constitucionais típicas. Queremos deixar evidenciado com isso que, longe de representar uma absoluta inovação nesse tema, o PNE e, posteriormente, a Emenda 108 vieram dar um passo importante no sentido de realizar um aspecto central do direito à Educação, há tempos defendido pelo conjunto de organizações que se reúnem na Campanha Nacional pelo Direito à Educação e que veio a ser referendado na centralidade que as Conferências Nacionais de Educação (Conae) 2010 e 2014 e, mais recentemente, o movimento “Fundeb pra Valer”, conferiram ao CAQ enquanto instrumento básico de realização do Sistema Nacional de Educação (SNE).

Plano Nacional de Educação e Emenda 108 significam, assim, importantes e sucessivos impulsos jurídicos à superação da resistente omissão da União Federal na definição e na implementação prática do CAQ. Omissão que, em sua essência, persistiu inalterada nos governos, ainda que com efeitos insuficientemente mitigados após a aprovação do Fundeb provisório e, sobretudo, do novo Fundeb, que prevê aumentar em 130% a complementação da União aos estados e municípios, com aperfeiçoamento dos mecanismos distributivos.

Levando em consideração o histórico de violações ao direito à Educação e de descumprimentos das próprias vinculações constitucionais e legais – como denotam os casos de descumprimento da regra de complementação do Fundef e a prática de incluir inativos nas despesas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) –, nunca houve garantias de que as estratégias do PNE sobre o tema, desde 2014, viessem a ser adequadamente cumpridas ou de que, no limite, não viessem a ser interpretadas contrariando a própria concepção e propósito do CAQ. Da mesma forma, é necessária muita mobilização política e jurídica para implementar o CAQ agora inscrito no texto permanente da Constituição de 1988.



3 O DIREITO COMO PARÂMETRO NORMATIVO PARA O FINANCIAMENTO DA QUALIDADE EDUCATIVA: O FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL E LEGAL DO CAQ

A Emenda Constitucional nº 14, de 1996, promoveu alterações significativas na definição das responsabilidades dos entes federados em matéria de direito à Educação, resolvendo assim uma recorrente situação de indefinição quanto às atribuições materiais de municípios, estados, DF e União em relação à oferta e ao financiamento da Educação Básica. Com a nova redação do artigo 211 da Constituição, que antecedeu a própria LDB, essa questão foi parcialmente resolvida. A partir de então, caberia, expressamente, aos municípios cuidar prioritariamente do ensino fundamental e da Educação infantil, enquanto aos estados passou a ser atribuída, prioritariamente, a garantia concorrente do ensino fundamental e do ensino médio (BRASIL, 1988, §§ 2º e 3º, respectivamente). A União Federal, por sua vez, ganhou papel de destaque na garantia da Educação Básica, complementarmente às suas atribuições ordinárias¹. Vejamos:

Art. 211. §1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. (BRASIL, 1988).

Ou seja, enquanto os demais entes federados devem oferecer diretamente a Educação Básica, fazendo uso para isso das receitas vinculadas e de outras fontes próprias, à União cabe operar a redistribuição de recursos e suplementá-los, quando necessário, com o objetivo constitucional de garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino.

¹ Não desconhecemos o debate sobre o significado da redação original do art. 60 do ADCT, que estipulava o dever de aplicação, até 1998, de pelo menos 50% dos recursos a que se refere o art. 212 da Constituição para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental. Para muitos autores - por todos, referimo-nos a Melchior (1997) e Davies (1998) - a EC nº 14/1996, cuja vigência se iniciou justamente em 1998, apresentava como principal propósito livrar a União do confesso descumprimento desse dispositivo. Sem desconsiderar o acerto dessa posição, entendo que referida EC significou um aperfeiçoamento institucional e que o principal problema prático se deu pelo descumprimento da legislação que a regulamentou.



Extraem-se desse dispositivo, portanto, três funções atribuídas à União em relação ao financiamento da Educação Básica, complementares às funções meramente normativas, como sintetiza Martins (2010):

Função Própria – função indicada pela Constituição como a de atuação prioritária, e que deve, portanto, ser sustentada com as fontes orçamentárias típicas ou próprias – no caso da educação, as referentes à manutenção e desenvolvimento do ensino. [...] Função Supletiva – advém da obrigação da instância federativa com maior capacidade de recursos financeiros e técnicos de auxiliar a de menor capacidade. Função Redistributiva – corresponde à função de participar da redistribuição de recursos, com objetivo de equalização e se insere no âmbito da cooperação federativa. É o que ocorreu no caso do FUNDEF e ocorre com a adoção do FUNDEB, em que há inclusive fluxo horizontal de recursos entre municípios de um mesmo estado. As funções supletiva e redistributiva constituem corolário do modelo de federalismo cooperativo adotado no Brasil. (MARTINS, 2010, p. 506).

No exercício da **função redistributiva**, deve a União regulamentar e operacionalizar mecanismos institucionais capazes de redistribuir recursos entre o conjunto dos entes federados, como meio de redução das disparidades, este, aliás, um dos objetivos fundamentais da República Federativa (BRASIL, 1988, art. 3º, III). No exercício da **função supletiva**, deve a União, em acréscimo à redistribuição e com recursos próprios, complementar as fontes de receitas de estados, DF e municípios de forma que todos possam alcançar os objetivos de equalização e garantia de padrão básico de qualidade. A função supletiva é, portanto, segundo o regime constitucional, complementar à função redistributiva, uma vez que a mera redistribuição dos recursos já disponibilizados nos entes subnacionais não é suficiente para assegurar, em todos eles, sequer o padrão **mínimo** de qualidade aceitável em termos de financiamento.

Além de delimitar tais competências e funções no texto constitucional, a Emenda nº 14/1996, como se sabe, criou o Fundef com objetivos expressos de, ainda que parcialmente, pôr em marcha o novo regime de corresponsabilidade federativa no financiamento do ensino fundamental e de estabelecer um programa de implementação progressiva do padrão mínimo de qualidade



do ensino no financiamento educacional, base inicial de juridificação do CAQ – especificamente do CAQ inicial (CAQi), como veremos – na normativa nacional².

Esses propósitos normativos ficam evidentes na estruturação jurídico-constitucional do Fundef, quando este estabelece, além de um esquema de realização imediata que passaria a vigorar em 1998, um regime de ajuste progressivo dos valores direcionados ao Fundo. O objetivo seria, justamente, garantir um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino, definido nacionalmente³:

ADCT. Art. 60. §3º A União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o §1º, sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

§4º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ajustarão progressivamente, em um prazo de cinco anos, suas contribuições ao Fundo, de forma a garantir um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino, definido nacionalmente.

Ou seja, além da obrigação imediata de implementar o Fundef, segundo o arranjo estipulado na própria Constituição e na Lei nº 9.424/1996, os dispositivos transitórios acima transcritos estabeleceram uma inovadora obrigação de adequação da política de cálculo do valor mínimo por aluno. Vincularam a função supletiva da União à delimitação de um padrão mínimo de qualidade nacional em termos de financiamento, o que daria consequência prática à também inovadora alteração do § 1º do art. 211 do texto permanente da Constituição. No entanto, passaram-se os cinco anos estipulados sem que fosse definido e implementado tal padrão, por omissão inconstitucional da União federal⁴.

2 Para um aprofundamento sobre as origens do CAQ na literatura brasileira sobre política e financiamento da Educação, sobre o impacto dos estudos patrocinados pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação e sobre a incorporação dessas propostas durante a tramitação da PEC nº 233/1995, promulgada como Emenda Constitucional nº 14/1996, consultar: MARTINS, 2011, p. 130 – 152.

3 Para uma compreensão didática do funcionamento do Fundef e do Fundeb, recomendamos as obras de Nicholas Davies (1999; 2008).

4 Essa questão, juntamente com o descumprimento do critério objetivo de cálculo estipulado na Lei do Fundef, é objeto da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 71, proposta pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, em 2004. Até o fechamento deste trabalho, a ação não havia entrado em pauta para julgamento.



Com o advento do Fundeb através da Emenda nº 53/2006, manteve-se, basicamente, o mesmo regime de repartição de encargos na estruturação do fundo, com as diferenças de que foram elevados os percentuais subvinculados à Educação Básica nos estados, municípios e DF e, principalmente, que a Constituição passou a exigir da União federal uma complementação obrigatória de **no mínimo** 10% (dez por cento) do total dos recursos nacionalmente aportados pelos demais entes federados ao novo Fundo, limitando-se, ainda, em 30% dessa complementação os valores que podem ser contabilizados para comprovação de cumprimento da vinculação mínima de impostos no âmbito da União (BRASIL, 1988; ADCT, art. 60, VII, d, e VIII). Reforçou-se, assim, a participação de recursos diretos do tesouro nacional em relação à função redistributiva que caracteriza o Fundeb. Ao mesmo tempo, reconheceu-se também que os recursos, ordinariamente, aportados ao novo Fundo continuariam sendo insuficientes para o integral cumprimento do disposto no § 1º do art. 211 da Constituição.

Por essa razão, no Fundeb, igualmente, foi mantida a previsão de substituição progressiva do regime de redistribuição e de complementação, agora em benefício de toda a Educação Básica pública, de forma a que o Fundo viesse a assegurar um padrão mínimo de qualidade definido nacionalmente. Vejamos:

ADCT. Art. 60. [...] V - a União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o inciso II do *caput* deste artigo sempre que, no Distrito Federal e em cada Estado, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado em observância ao disposto no inciso VII do *caput* deste artigo, [...];

VII - a complementação da União de que trata o inciso V do *caput* deste artigo será de, no mínimo: [...]

d) 10% (dez por cento) do total dos recursos a que se refere o inciso II do *caput* deste artigo, a partir do quarto ano de vigência dos Fundos; [...]

§1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão assegurar, no financiamento da Educação Básica, a melhoria da qualidade de ensino, de forma a garantir padrão mínimo definido nacionalmente.

Ainda que a redação do dispositivo no Fundeb seja menos enfática que aquela estipulada na EC nº 14, que inclusive fixava prazo para adequação do valor por aluno ao padrão mínimo de



qualidade; tanto no arranjo inicial do Fundef como do Fundeb é reconhecida a necessidade de transitar de um regime “[...] de ‘recursos disponíveis por aluno’, segundo o qual os recursos gastos com cada aluno eram definidos, basicamente, pela razão entre os recursos mínimos vinculados para o ensino e o total de alunos matriculados” (PINTO, 2006, p.73), para um regime estruturado a partir do “custo aluno padrão mínimo de qualidade” (PINTO, 2006, p. 75). Ou ainda, seguindo a clássica tipologia de Melchior (1997) sobre os diferentes tipos de custo mínimo nacional que podem servir de base às políticas educacionais, trata-se de substituir o gasto-aluno pelo custo-aluno-qualidade.

Essa pretensão é enfim formalizada no texto permanente da Constituição com a promulgação da Emenda Constitucional nº 108, de 2020. Esta, além de aprovar o Fundeb permanente, elevando substancialmente a complementação da União ao patamar de, **no mínimo**, 23% (vinte e três por cento) do total de recursos subvinculados ao Fundo, e de aprimorar os mecanismos redistributivos com a incorporação do Valor Anual Total por Aluno (VAAT); passa a determinar que a ação redistributiva é competência de todos os entes federativos e a definir expressamente a relação intrínseca entre o CAQ e o padrão mínimo de qualidade do ensino que é dever da União assegurar no financiamento educacional:

Art. 211. [...]

§ 6º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercerão ação redistributiva em relação a suas escolas.

§ 7º O padrão mínimo de qualidade de que trata o § 1º deste artigo considerará as condições adequadas de oferta e terá como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ), pactuados em regime de colaboração na forma disposta em lei complementar, conforme o parágrafo único do art. 23 desta Constituição. (Incluídos pela EC nº 108, de 2020).

A limitação à disponibilidade de recursos no âmbito de cada ente, com um aporte, relativamente, baixo da União Federal ao Fundo – apesar do inegável progresso obtido no Fundeb em



comparação ao Fundef⁵ –, tanto perpetua uma situação de injustificável desigualdade nas condições de acesso à Educação Básica como mantém muitos estudantes em patamares de oferta abaixo do padrão mínimo aceitável.

4 O CAQI COMO REGULAMENTAÇÃO DO PADRÃO MÍNIMO DE QUALIDADE IMEDIATAMENTE EXIGÍVEL: ENTRE O DIREITO E AS RAZÕES POLÍTICO-ECONÔMICAS DE SUA NÃO REALIZAÇÃO

Segundo a repartição de competências inscrita na Constituição e nos dispositivos transitórios sobre o Fundeb, ainda que a todos os entes federados caiba contribuir financeiramente para assegurar o alcance do padrão mínimo de qualidade do ensino nacionalmente definido, é incontestável que à União compete exercer, além da função redistributiva que é a base de funcionamento do Fundo, sua função supletiva específica sempre que o valor por aluno não venha a alcançar o mínimo definido nacionalmente. À União Federal caberia assim, especificamente, complementar recursos de forma a possibilitar o exercício desse padrão mínimo em todos os entes federados, corrigindo assim as graves disparidades de oportunidades educacionais. Com a Emenda 108, conforme discutido, o padrão mínimo passa a ser referenciado obrigatoriamente no CAQ.

Uma vez que a Constituição determina que o padrão mínimo seja “definido nacionalmente”, compete à União impulsionar a implementação do dever normativo quanto à definição de tal padrão e, como consequência, dos valores financeiros a ele correspondentes. Com a previsão inscrita no novo parágrafo 7º do art. 211, determina-se que tal definição deve se dar em regime de colaboração, na forma de lei complementar.

5 “Em 2006 o valor mínimo representou 56,3% do valor médio praticado pelos fundos estaduais, já com a implantação do Fundeb se chega em 2012 com o valor mínimo significando 85% do valor médio. Da mesma forma é possível comprovar uma significativa redução da distância entre valores máximos e mínimos, já que no último ano do Fundef esta diferença estava em 4,32 vezes e a projeção para 2012 é de 2,60 vezes” (ARAÚJO, 2013, p. 136).

Segundo o regulamento do Fundeb original, cabe ao Poder Executivo, segundo a Lei nº 11.494, de 2007 (BRASIL, 2007, artigos 4º e 15, IV), atuar para a definição do padrão mínimo de qualidade. Por isso, esta Lei atribuía, especificamente, ao Ministério da Educação (MEC) “a realização de estudos técnicos com vistas na definição do valor referencial anual por aluno que assegure padrão mínimo de qualidade do ensino” a ser suplementado no âmbito do Fundeb. Como o Fundeb vigorava até o final de 2020 (BRASIL, 2007, art. 48), entendemos que no máximo até seu último ano de vigência, logo, se deveria ter definido e implementado integralmente tal padrão de financiamento, o que não veio a ocorrer na prática, configurando omissão. O PNE, conforme trataremos adiante, acelerou relativamente esse processo. Relativamente, digo, porque não podemos esquecer que a Emenda nº 14/1996, revogada pela Emenda nº 53/2006, estabelecia o já longínquo ano de 2001 como prazo para a implementação do financiamento com base no padrão mínimo de qualidade, ainda que restrito ao ensino fundamental naquela norma, determinação igualmente desatendida.

A nova Lei do Fundeb (BRASIL, Lei nº 14.113/2020), também, atribui ao MEC a iniciativa de realizar “estudos técnicos com vistas à definição do valor referencial anual por aluno que assegure padrão mínimo de qualidade do ensino” (BRASIL, 2020, art. 39, inciso IV). Sobre o tema, define ainda a referida lei, em nova tentativa legislativa de superar a histórica omissão:

Art. 49. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão assegurar no financiamento da educação básica, previsto no art. 212 da Constituição Federal, a melhoria da qualidade do ensino, de forma a garantir padrão mínimo de qualidade definido nacionalmente.

§1º É assegurada a participação popular e da comunidade educacional no processo de definição do padrão nacional de qualidade referido no *caput* deste artigo.

§2º As diferenças e as ponderações aplicáveis entre etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, bem como seus custos médios, de que trata esta Lei, considerarão as condições adequadas de oferta e terão como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ), quando regulamentado, nos termos do § 7º do art. 211 da Constituição Federal. (BRASIL, 1988).



Ressalte-se que dentro da estrutura do governo federal a omissão histórica quanto à regulamentação do CAQ deve ser atribuída ao MEC, uma vez que a atribuição de definição do CAQi começou a ser cumprida com a aprovação do Parecer nº 8, de 2010, da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, que “estabelece normas para aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei nº 9.394/96 (BRASIL, 1996), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública” (CNE, 2010). Após quase quatro anos aguardando homologação pelo ministro da Educação, a proposta de resolução que acompanha esse parecer foi devolvida ao Conselho Nacional de Educação (CNE) para reapreciação.

O Parecer do CNE, fruto de uma cooperação técnica entre este órgão e a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, busca definir os insumos indispensáveis à qualidade do processo educativo seguindo a delimitação da LDB quanto ao conteúdo normativo do art. 211, §1º, da Constituição. Incorpora, para isso, a noção de Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi)

[...] como referência para a construção de matriz de Padrões Mínimos de Qualidade para a Educação Básica pública no Brasil, que deve ser observada e considerada pelos agentes públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (CNE, 2010).

A qualidade, no CAQi, possui como base a definição dos insumos mínimos que constituiriam direito de todos os estudantes do País, o que o diferencia das vertentes de juridificação da qualidade educativa, excessivamente focadas nos resultados educacionais, como é o caso do presente debate legislativo sobre a instituição de uma Lei de Responsabilidade Educacional, também, incorporada às estratégias do PNE (20.11). A partir das listas de insumos indispensáveis, específicos para cada etapa e modalidade da Educação Básica e adaptáveis aos diferentes contextos, o CNE calcula o custo mínimo nacional a ser assegurado em todos os entes federados. O CNE, no referido Parecer, estipula os valores anuais do CAQi em percentuais do PIB *per capita*, relativos a cada etapa e modalidade contemplada - Projeto de Resolução no Parecer CNE/CEB nº 8/2010, art. 16 (CNE, 2010).



A definição do CAQi, como alerta José Marcelino Pinto (2013), adota o princípio de tomar como base os critérios universais que são esperados para o bom funcionamento das escolas e dos sistemas de ensino – por exemplo, formação e valorização do magistério, espaços e equipamentos básicos, número adequado de estudantes por turma e por escola, carga horária mínima, tempo dedicado ao planejamento e à interação com a comunidade, etc.; ou seja, aqueles insumos que, uma vez assegurados, fortalecem a possibilidade de efetiva autonomia, de gestão democrática e exercício livre e com qualidade do direito à Educação em todos os contextos.

Não se trata, portanto, de resumir o debate sobre qualidade educacional a um critério de custo, nem de advogar a uniformização nacional de um único padrão a ser seguido por todos os sistemas de ensino, mas de reconhecer que há insumos essenciais – como estabelece a LDB (BRASIL, 1996, art. 4º, IX) - que devem servir de parâmetro para a oferta educacional de qualidade com igualdade de base em todo o país, sem a qual torna-se impossível o desenvolvimento de processos relevantes de ensino-aprendizagem em um sistema educacional de massas. Como a proposta de normatização do CAQi estabelece esses insumos como **parâmetros mínimos nacionais** para o cálculo do custo-aluno, entendemos, inclusive, que seria plenamente possível aos sistemas de ensino e aos próprios órgãos nacionais estabelecerem requisitos para a adaptabilidade, respeitando assim o direito a arranjos escolares diversos, como no caso da educação indígena e das populações tradicionais, por exemplo.

Uma vez definido, homologado e regulamentado o CAQi, este deveria ser adotado para o cálculo da complementação financeira da União ao Fundeb (XIMENES, 2013), proposição plenamente válida mesmo no contexto do Fundeb permanente. Com isso, seria suprimida a omissão inconstitucional e se asseguraria a necessária vinculação normativa entre qualidade e igualdade de base nas condições de acesso à escola, ainda que, inicialmente, em patamares mínimos.

Nota Técnica formulada pela Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (FINEDUCA, 2013), produzida já na fase final de tramitação do PNE, também tomou como premissa o dever da União de complementar o Fundeb com base no CAQi e, a partir dessa



posição normativa, estimou os valores de complementação federal que deveriam ser aportados aos fundos estaduais com o objetivo de cumprir o disposto na Constituição (BRASIL, 1988, art. 211, §1º; c/c ADCT, art. 60, VII, §1º). No trabalho, tomou-se o CAQi calculado e atualizado na forma do Parecer CNE/CEB nº 8/2010.

O estudo, que toma como referência o exercício de 2012, aponta que seria necessária “[...] a transferência global de mais de R\$ 46 bilhões de reais da União para os estados e municípios, um valor que é quase o quádruplo da previsão da complementação da União naquele ano” (FINEDUCA, 2013, p. 5). Isso significaria elevar de 0,21% para 1,05% do PIB a participação da União no financiamento à Educação Básica pelo Fundeb, ou seja, começaria a ganhar relevância a função supletiva que lhe é atribuída como dever constitucional.

Luiz Araújo (2013), no mesmo sentido, tomando em conta dados de 2011, estimou que, para realizar o CAQi na forma da estratégia 20.10 do PNE, analisada adiante, a participação da União no Fundeb deveria chegar a 41,1% do total depositado nos fundos estaduais, contra 9,1% naquele ano. Conforme vimos, a complementação da União no Fundeb permanente foi elevada ao patamar de 23%, ainda insuficiente para o custeio do CAQ, segundo tais estimativas.

Isso significaria, também, transformar o Fundeb, se não em um fundo único, em um mecanismo de financiamento efetivamente nacional, logo que todos os estados passariam a receber alguma complementação federal para alcançar o CAQi (em 2012, somente nove estados foram contemplados), ainda que os estados do Norte e Nordeste continuassem a receber a maior fatia dos recursos da União.

Nos estados mais ricos, a complementação da União se deveria, sobretudo, à notória subestimação dos fatores de ponderação da Educação infantil, principalmente creches, e da Educação no campo, quando comparamos os valores repassados via Fundeb atual e aqueles que seriam devidos com a implementação do CAQi; fatores que “[...] os dados do CAQi mostram com clareza há anos” (FINEDUCA, 2013, p. 6) e que, como consequência, vêm desestimulando os go-

vernos locais a expandir a oferta nessas respectivas etapa e modalidade. Esta demanda foi reconhecida no referido parágrafo 2º do art. 49 da Lei nº 14.113/2020, que requer regulamentação.

A realização do CAQi sob essa perspectiva, em nível nacional, é uma exigência decorrente do conteúdo ampliado do princípio da igualdade de condições para o acesso e permanência na escola básica (BRASIL, 1988, art. 206, I), especificamente da dimensão relacionada à igualdade de acesso a bens e recursos escolares - igualdade de base ou de tratamento. A manutenção de grandes disparidades na política de financiamento das condições de acesso à escola é uma violação à Educação sob o enfoque de direitos humanos, especificamente frente à Convenção relativa à Luta contra a Discriminação na Esfera do Ensino, de 1960 (XIMENES, 2014, p. 170). Só a absurda tolerância à desigualdade, uma marca que influencia e configura as políticas públicas no país, pode explicar a enorme resistência à ideia intuitiva e simples de que todos os estudantes deveriam dispor dos mesmos recursos básicos necessários à sua escolarização, independentemente de sua naturalidade ou local de residência.

5 DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA GARANTIA DE PADRÃO DE QUALIDADE DO ENSINO AO REGIME DE PROGRESSIVA IMPLEMENTAÇÃO DO CAQ RECONHECIDO NO NOVO PNE

Como modelo de proteção jurídica progressiva da qualidade em termos de condições básicas e insumos, o regime do CAQ (inicialmente, do CAQi) deve observar, ainda, outros dois aspectos. Primeiro, enquanto padrão mínimo nacional, requisito para o exercício elementar do direito à Educação Básica, a implementação do CAQi não deve afetar aqueles entes federados que eventualmente tenham a capacidade de alcançar, com recursos próprios, um padrão superior de oferta educacional. Nesses casos, os padrões superiores ao mínimo definido nacionalmente seriam estabelecidos nos respectivos sistemas de ensino, levando em conta o parâmetro nacional de insumos e custos.



É nesse sentido que deve ser interpretada a autonomia federativa dos sistemas de ensino para estabelecer padrões próprios, conforme disposto no art. 25 da LDB, nunca na perspectiva de justificar iniquidades e violação a direitos no acesso ao ensino. Estabelecidos os padrões mínimos nacionais pela União, no âmbito de sua competência concorrente para legislar sobre Educação e ensino, cabe aos estados suplementar tal legislação (BRASIL, 1988, art. 24, IX; art. 211, §1º). A partir dessa perspectiva, inclusive, caberia também aos sistemas estaduais e municipais definir seus próprios padrões básicos de qualidade, tanto na ausência de regulamento geral por parte da União como nas situações em que os recursos disponíveis permitam avançar do CAQi para um CAQ local, mais próximo do que deve vir a ser o CAQ nacional⁶.

Assim como os entes federados com maiores disponibilidades orçamentárias poderiam estabelecer, normativamente, padrões de insumos e de financiamento superiores ao “mínimo nacional”, este também deve ser progressivamente ajustado nacionalmente até alcançar o Custo Aluno-Qualidade (CAQ).

É esse o segundo aspecto do modelo de juridificação da qualidade em termos de insumos e custos, que está relacionado ao **princípio da adoção de medidas com o máximo de recursos disponíveis e progressivamente até o pleno exercício dos direitos**, firmado no art. 2º, parágrafo 1º, do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, norma jurídica internacional integrada ao regime constitucional por força do § 2º do art. 5º da Constituição.

Ou seja, com base no referencial jurídico de direitos humanos, o princípio constitucional da garantia de padrão de qualidade do ensino desdobra-se em duas obrigações jurídicas essenciais em termos de insumos e financiamento. A primeira, imediatamente exigível, diz respeito a assegurar os padrões mínimos de qualidade do ensino, meio de eliminação das desigualdades de base na oferta educacional pública. Essa obrigação foi traduzida no CAQi, conforme estabe-

⁶ Especificamente, sobre a definição do CAQi municipal ou estadual, tratou brevemente a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2011), em proposição redigida por Denise Carreira. Este é um aspecto que demandará aprofundamento em outros trabalhos.

lecido pelo CNE. A segunda obrigação jurídica, a ser permanentemente perseguida até a realização plena do direito à Educação em seu sentido ampliado, foi traduzida no conceito de CAQ, ou seja, na perspectiva de se assegurarem insumos e financiamento suficientes para o pleno exercício dos processos educacionais e para o alcance dos resultados socialmente relevantes.

Se ainda patinamos para realizar o CAQi, maior, ainda, é o caminho entre este e o CAQ. Esse mecanismo de progresso educativo, entretanto, foi reconhecido e regulamentado de forma inédita em nada menos que quatro estratégias do novo PNE, vejamos:

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

20.7) implementar o Custo Aluno Qualidade - CAQ como parâmetro para o financiamento da educação de todas etapas e modalidades da educação básica, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar;

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

20.10) caberá à União, na forma da lei, a complementação de recursos financeiros a todos os Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ; (BRASIL, 2014).

Como adiantamos, esse Plano estabelece regimes complementares para o financiamento à Educação, dentre eles o regime de implementação progressiva do CAQ, cujo detalhamento é notório nas estratégias acima transcritas. Esse regime, ainda que estruturalmente vinculado às metas de elevação progressiva dos investimentos em Educação em relação ao PIB, é funcionalmente autônomo em relação a tais metas. Por exemplo, é bastante razoável supor que a efetiva



implementação do CAQi a partir de 2016, associada à elevação da disponibilidade de vagas e da jornada escolar na Educação Básica, entre outras medidas previstas no PNE; venham a exigir investimentos acima do patamar de 7% do PIB a ser alcançado até 2019⁷.

Segundo o regime de proteção ao direito humano à Educação de qualidade, portanto, o CAQi é expressão do padrão mínimo aceitável, abaixo do qual há flagrante violação ao preceito constitucional. Enquanto isso, o CAQ é a materialização de uma etapa posterior, mais próxima à realização plena do princípio do padrão de qualidade nas dimensões relativas aos insumos e ao financiamento. Estas são em si componentes do direito à Educação, além de condições para o exercício das demais dimensões juridicamente protegidas: características dos alunos, ambiente escolar, conteúdos, processos educacionais relevantes e resultados (XIMENES, 2014).

O longo caminho do CAQi ao CAQ faz-nos retomar a questão da vinculação necessária entre realização progressiva do direito à qualidade e planejamento educacional. Coube ao Plano Nacional de Educação apontar o prazo e o meio de implementação do CAQi, fundamentalmente, a complementação da União através do Fundeb (Estratégia 20.10), política de financiamento plenamente compatível com o regime estabelecido no PNE. Até 2016, portanto, o CAQi deverá ser implantado pela União através da política do Fundeb, cuja vigência vai até 2020. O CAQ, por sua vez, deverá ser definido até 2017 e, a partir dessa data, continuamente ajustado e progressivamente implementado até sua plena realização. Como o PNE não estabeleceu prazo para esta implementação integral, conclui-se que deve ser efetivado até o ano letivo de 2023, último exercício fiscal inteiramente abrangido pela Lei nº 13.005/2014.

Desde a redação original de 1988, um objetivo constitucional expresso do PNE, como vimos, é a melhoria da qualidade do ensino (BRASIL, 1988, art. 214, III). O estabelecimento de mecanismos concretos, inclusive financeiros, para a progressiva melhoria da qualidade, é, assim, uma determinação que deve ser tomada como aspecto central do PNE, juntamente com a articulação do SNE.

⁷ Nota técnica produzida pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CAMPANHA, 2011) demonstra a implementação do PNE, tomando como base o CAQi e as metas de expansão do acesso, exigiria alcançar investimentos em Educação equivalentes a 10,4% do PIB.

Não poderia ser diferente, uma vez que a Constituição, ao reconhecer tacitamente que sequer o padrão mínimo estaria assegurado em todo o país, impõe esse passo determinante no seu programa de realização do direito à Educação, a ser realizado conforme o PNE. Por fim, essa articulação entre PNE, financiamento educacional e garantia de padrão de qualidade ficou, ainda, mais evidente com as sucessivas emendas constitucionais que ampliaram o regime de financiamento. Primeiro, a Emenda 59, de 2009, deu a seguinte nova redação ao § 3º do art. 212: “A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório no que se refere à universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do Plano Nacional de Educação”; recentemente, a Emenda 108 – citada anteriormente – levou ao texto da Constituição os propósitos de realização do direito à Educação com qualidade e igualdade, inscritos no CAQ.

O CAQ, ao estabelecer critérios objetivos e públicos para a redistribuição e suplementação de recursos, ancorados no conteúdo do direito à Educação e voltados à superação das desigualdades educacionais de base, é ainda o meio mais transparente e eficaz de assegurar que a elevação dos recursos a serem aplicados em Educação venha a garantir, sem depender de contingências ou preferências governamentais, permanentemente, aspectos centrais desse direito. Entre esses aspectos, estão a garantia de condições de ensino e aprendizagem, a gestão democrática e a autonomia relativa das escolas, a valorização dos trabalhadores da Educação e, principalmente, a desnaturalização da escola pública como uma Escola pobre para pobres, que nessa condição não deveria almejar o máximo de igualdade e qualidade na realização do direito à Educação.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, L. **Limites e possibilidades da redução das desigualdades territoriais por meio do financiamento da educação básica.** Tese [Doutorado em Educação] - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. 416 p.



BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 11 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm. Acesso em: 11 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2011-2014/2014/lei/13005.htm. Acesso em: 11 ago. 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Educação pública de qualidade: quanto custa esse direito?** 2. ed. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2011.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Por que 7% do PIB para a Educação é pouco?** Cálculo dos investimentos adicionais necessários para o novo PNE garantir um padrão mínimo de qualidade. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2011.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **CAQi e o CAQ no PNE: quanto custa a educação pública de qualidade no Brasil?** São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2011. Disponível em: <https://media.campanha.org.br/caq/pdf/quanto-custa-a-educacao-publica-de-qualidade-no-brasil.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2021.



CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CNE). **Parecer CNE/CEB n° 8**. Brasília: MEC/CNE, 2010.

DAVIES, N. **O Fundef e o orçamento da educação**: desvendando a caixa preta. Campinas: Autores Associados, 1999.

DAVIES, N. **Fundeb**: a redenção da educação básica? Campinas: Autores Associados, 2008.

FINEDUCA. **Por que a União deve complementar o CAQi no PNE?** Nota Técnica n° 01/2013. São Paulo: Fineduca, 2013. Disponível em: http://www.redefinanciamento.ufpr.br/nota1_13.pdf. Acesso em: 12 ago. 2014.

MARTINS, P. **Fundeb, federalismo e regime de colaboração**. Campinas: Autores Associados, 2011.

MARTINS, P. O financiamento da educação básica como política pública. **RBPAE**, Recife, v. 26, n. 3, p. 497-514, 2010.

MELCHIOR, J. C. A. **Mudanças no financiamento da educação no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 1997.

NEVES, M. A. **Constitucionalização simbólica**. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

PINTO, J. M. de R. O custo aluno qualidade na legislação. In BARBOSA, A. *et al* (org.) **Conversas sobre financiamento da educação no Brasil**. Curitiba: UFPR, 2006, p. 73-88.

PINTO, J. M. de R. Novas fontes de financiamento e o Custo Aluno Qualidade (CAQ). In: ABMP; TODOS PELA EDUCAÇÃO (org.). **Justiça pela qualidade na educação**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 288 – 311.



XIMENES, S. B. **Direito à qualidade na educação básica**: teoria e crítica. São Paulo: Quartier Latin, 2014.

XIMENES, S. B. Custo Aluno-Qualidade: um novo paradigma para o direito à educação e seu financiamento. In: ABMP; TODOS PELA EDUCAÇÃO (org.). **Justiça pela qualidade na educação**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 312 - 334.

XIMENES, S. B. O CAQ na meta 20 do Plano Nacional de Educação: um novo regime jurídico para a realização do padrão de qualidade do ensino. **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba: UFPR, v. 9, n. 17/18, maio 2016. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/37861>. Acesso em: 11 ago. 2021.

XIMENES, S. B.; PINTO, E. G. O Custo Aluno Qualidade na PEC do Fundeb. **Consultor Jurídico**, 12 ago. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-ago-12/xavier-graziane-pinto-custo-aluno-qualidade-pec-fundeb>. Acesso em: 11 ago. 2021.





PNE: TCE/BA completa 102 anos com foco na qualidade da Educação pública (21/08/2017)

Fotos: Gustavo Rozário - TCE/BA







1ª Coletânea de Documentos do Projeto Educação é da Nossa Conta, instituída por meio da Resolução Normativa TCE/BA nº 086, de 15 de dezembro de 2020

