

# Educação no Congresso

Boletim do Instituto Unibanco apresenta síntese analítica de temas e matérias parlamentares em trâmite relacionadas à educação pública brasileira com o objetivo de contribuir para o entendimento da dinâmica e processos em andamento, identificando o posicionamento de atores e instituições.



Eder Chiodetto

## POLÍTICAS PÚBLICAS

### Prioridades na educação impõem-se em cenário de direitos violados e de mudanças

Com as eleições de 2022, o Poder Executivo e o Poder Legislativo estão assumindo novas configurações. As lideranças eleitas serão empossadas em um momento complexo da educação brasileira, que precisa de atenção máxima para enfrentar os impactos da covid-19 sobre o direito à aprendizagem. Este boletim analisa o cenário das principais pautas em discussão no Congresso Nacional nos próximos anos em três dimensões da política pública educacional: a dos programas, a administrativo-financeira e a sociopolítica.

## DIMENSÃO PROGRAMÁTICA

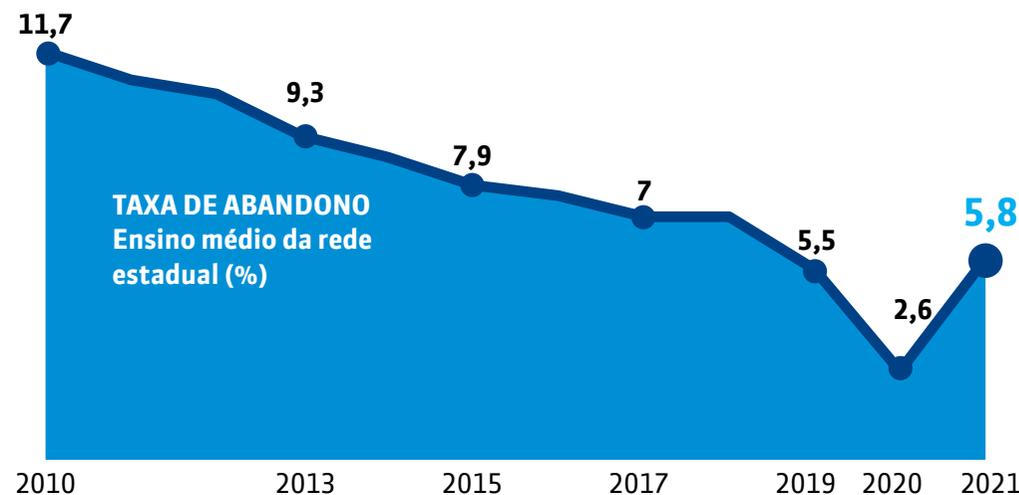
## Combate ao abandono e à evasão e a recuperação do desempenho escolar estão no topo das prioridades

**A**o mesmo tempo que a pandemia de covid-19 dá sinais mais consistentes de arrefecimento, também ganham contornos mais claros as consequências do período de suspensão das aulas presenciais em 2020 e 2021 para a educação brasileira. O cenário tende a ser pior entre os estudantes mais vulneráveis e da rede pública, que enfrentaram dificuldades de acesso à internet no ensino remoto e cujas escolas demoraram mais para reabrir. No ensino médio, já se sabe que a taxa de abandono escolar da rede estadual subiu para níveis acima de antes da pandemia. Estratégias de busca ativa adquirem grande relevância nesse contexto, ao lado de outras medidas para recuperar a aprendizagem.



### ABANDONO

A taxa de abandono escolar no ensino médio caiu sucessivamente de 2010 a 2020. Em 2020, primeiro ano da pandemia e quando se adotaram políticas para evitar reprovação e abandono – como expresso no Parecer nº 5/2020 –, houve queda acentuada de 2,9 pontos percentuais (p.p.) na taxa de abandono. Mas esta taxa voltou a subir em 2021, chegando a 5,8% e revertendo a tendência de melhora de mais de dez anos deste indicador.



Fonte: Censo Escolar (Inep)



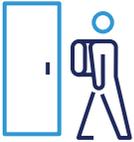
### O QUE DIZ O PARECER Nº 5/2020?

Em razão do fechamento das escolas por causa da pandemia, o Ministério da Educação (MEC) recomendou a reorganização do calendário escolar, a flexibilização de currículos e a readequação dos critérios de avaliação para evitar reprovação e abandono. A trajetória escolar foi reordenada, reunindo em *continuum* o que deveria ter sido cumprido em 2020 com o ano de 2021. Também se definiu pelo cômputo de atividades não presenciais para fins de cumprimento da carga horária mínima anual.



### Abandono escolar

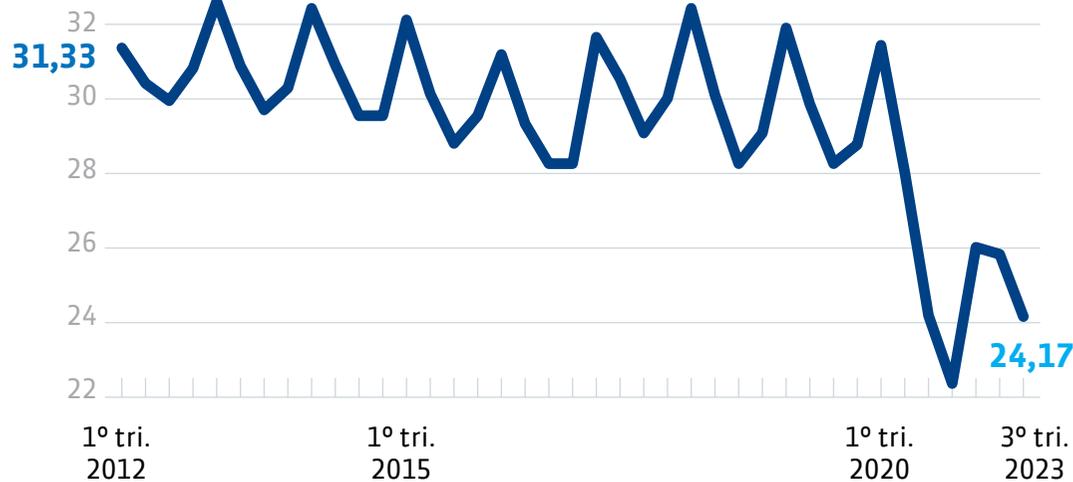
O estudante deixa de frequentar as aulas durante o ano letivo.



## EVASÃO

A evasão escolar entre estudantes na faixa etária de 15 a 19 anos, que compreende o alunado do ensino médio, caiu de 29% para 22% entre o quarto trimestre de 2019 e o quarto trimestre de 2020. Os dados são do estudo *Retorno para escola, jornada e pandemia*, do Centro de Políticas Públicas FGV/Social, que atribui o fenômeno ao desaquecimento do mercado de trabalho na pandemia e às medidas de aprovação e presença automática nas escolas previstas no Parecer nº 5/2020.

### TAXA DE EVASÃO ESCOLAR – 15 a 19 anos (%)



Fonte: FGV Social, processando dados da PNADC



### Evasão escolar

O aluno não efetua a matrícula para dar continuidade aos estudos no ano seguinte.

## SINAIS CONCRETOS DE PERDAS DE APRENDIZAGENS

Divulgados pelo Ministério da Educação (MEC) em 16 de setembro, os resultados de 2021 no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) indicaram que a proficiência dos alunos do ensino médio tradicional em português foi de 275 pontos no país, três a menos do que em 2019. Em matemática, a queda de pontuação foi ainda maior, de 277 em 2019 para 270 em 2021.

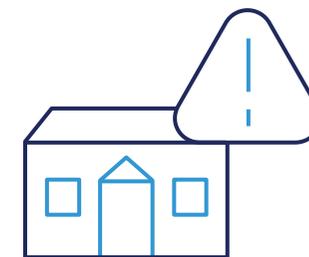
Já no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), utilizado para avaliar o desempenho das escolas e das redes de ensino, a nota do ensino médio se manteve estável em 4,2, mesmo índice de 2019. Quando analisadas apenas as escolas públicas de ensino médio, a nota de 2021 ficou em 3,9, coincidindo novamente com a de 2019, ao passo que a nota aferida na rede privada caiu de 6,0 em 2019 para 5,6 em 2021.

Vale lembrar que o Ideb é um indicador sintético que relaciona as taxas de aprovação escolar, obtidas no Censo Escolar, com as médias de desempenho em língua portuguesa e matemática dos estudantes no Saeb. Assim, como nos anos de 2020 e 2021 algumas redes não reprovaram os alunos, os resultados do Ideb 2021 precisam considerar esta ressalva, além de outros elementos destacados e explicados em nota técnica produzida pelo Instituto Unibanco ([veja aqui](#)).

## DIMENSÃO PROGRAMÁTICA

## Recomendações urgentes ao Executivo e ao Legislativo

**A** pesar da queda nas taxas de abandono e evasão escolar em 2020, há um cenário de tensão quanto a uma possível piora desses indicadores no período atual de relaxamento da pandemia, já que o engajamento dos estudantes com a escola foi muito afetado em 2020-2021. Além disso, recente análise da Comissão Externa de Acompanhamento dos trabalhos do Ministério da Educação (Cexmec) sobre os programas do MEC concluiu que as estratégias de busca ativa e recuperação das aprendizagens adotadas até o presente momento foram insuficientes e falhas. Diante dessa constatação, a Cexmec elaborou uma série de recomendações urgentes ao Poder Executivo e ao Legislativo.



É muito surpreendente, negativamente, que da lista de cinquenta e duas (52) ações listadas [no Relatório Anual da Secretaria de Educação Básica/2021 do MEC] não conste nenhuma ação de recuperação da aprendizagem no âmbito da educação infantil, ensino fundamental e ensino médio. (...) o período da pandemia da covid-19, que impactou fortemente o sistema educacional em 2020, é literalmente desprezado, inclusive o termo praticamente não é citado.”

**Cexmec**, Relatório Efeito da pandemia na educação básica: análise da atuação do MEC, julho/2022

## Principais problemas

## Medidas recomendadas

## Responsáveis



## Evasão e abandono escolar

Restabelecer acompanhamento da frequência escolar dos alunos de baixa renda a partir do Novo Sistema Presença, voltado a estudantes de famílias que recebem o Auxílio Brasil. O funcionamento do sistema padece de problemas técnicos.

MEC

Estabelecer iniciativas bem estruturadas e com escala abrangente de busca ativa para enfrentar o fenômeno do abandono e evasão escolar.

MEC

Aprovar o PL 2.297/2021, que institui a Política Nacional de Busca Ativa das crianças e jovens em idade própria para a educação básica obrigatória.

Congresso Nacional



## Recuperação do desempenho escolar

Fomentar maior adesão dos profissionais da educação à Plataforma de Avaliações Diagnósticas e Formativas do MEC.

MEC

Estabelecer e implementar, sob a coordenação federativa do MEC, planos de recuperação das aprendizagens da educação básica nas secretarias estaduais, distrital e municipais de Educação.

MEC

Ampliar iniciativas de formação de professores para além de formações on-line.

MEC

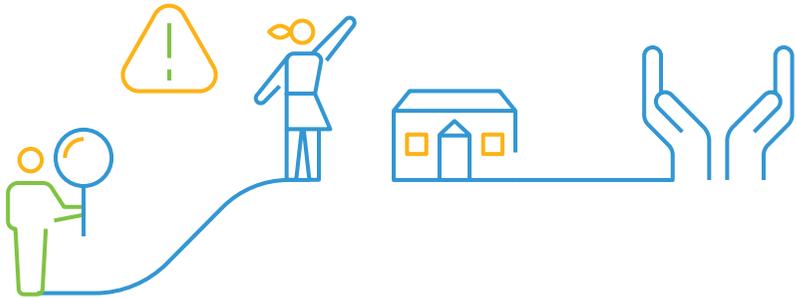
Aprovar o PL 3.385/2021 (no Senado Federal) ou o PL 3.411/2021 (na Câmara dos Deputados), que instituem o Programa Emergencial de Aprendizagem dos Estudantes dos Anos Finais do Ensino Fundamental e Médio e de Acolhimento à Comunidade Escolar das Redes Públicas de Educação Básica (PEAA).

Congresso Nacional

## DIMENSÃO PROGRAMÁTICA

# Saúde mental e competências socioemocionais subiram de importância

**S** seja por efeito do isolamento social ou de questões socioeconômicas, como violência doméstica ou a diminuição na renda das famílias, o aumento de problemas de saúde mental vem sendo apontado como um dos principais impactos negativos da pandemia nos alunos e profissionais da educação. O gradiente de efeitos nos alunos é amplo – da apatia ou desatenção ao risco de suicídio. Em paralelo, as competências socioemocionais – e sua conhecida função como fator de proteção à saúde mental – estão sendo implementadas gradativamente pela nova Base Nacional Comum Curricular (BNCC).



### SAÚDE MENTAL NAS ESCOLAS

- Apenas 6,5% das escolas públicas brasileiras possuem psicólogos e 3,7% possuem assistentes sociais.
- Apesar da pandemia, não houve diagnóstico sobre a situação da saúde mental dos professores e estudantes brasileiros em nível nacional.

Fonte: Cexmec, 2022

### SAÚDE MENTAL E EDUCADORES

- Menos da metade (47,8%) dos educadores consideraram sua saúde mental “boa” ou “excelente” em 2021.
- As avaliações “ruim” ou “péssima” perfizeram 13,7% das respostas, o que é muito preocupante.
- Em 2021, 30,6% dos educadores afirmaram que a pandemia piorou sua saúde mental.
- 73% afirmaram não ter suporte para cuidar da própria saúde mental, sendo os principais motivos a falta de condições financeiras (31,7%), indisponibilidade de tempo (18%) e não acreditar que é importante para si (12,7%).
- Ansiedade e estresse continuado foram as principais questões relatadas pelos educadores.

Fonte: Nova Escola, 2021



**6,5%**

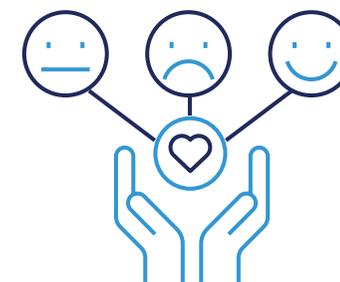
das escolas públicas brasileiras possuem psicólogos

**73%**

dos educadores afirmaram não ter suporte para cuidar da própria saúde mental

## DIMENSÃO PROGRAMÁTICA

## A posição da Cexmec quanto às ações do MEC sobre saúde mental



O relatório da Cexmec também alertou, entre outros fatores, para a ausência de uma política nacional estruturante voltada ao tema saúde mental nas escolas e a inexistência de medidas efetivas tanto para garantir a atenção psicossocial na área da educação quanto para prevenir a violência autoprovocada. O quadro a seguir resume as recomendações da Cexmec sobre saúde mental.

Principais problemas	Medidas recomendadas	Responsáveis	Prazo
 <p>Saúde mental de estudantes e profissionais da educação</p>	 <p><b>Fiscalizar o cumprimento da Lei nº 13.935/2019</b>, que obriga a contratação de equipes multiprofissionais (psicólogos e assistentes sociais) nas escolas estaduais e municipais.</p>	MEC	<b>Dezembro de 2022</b>
	 <p><b>Realizar diagnóstico da saúde mental de estudantes e professores</b> da educação básica no pós-pandemia, bem como das ações de identificação e encaminhamento nas escolas.</p>	MEC, Ministério da Saúde e entes federativos	<b>Dezembro de 2022</b>
	 <p><b>Elaborar um guia para escolas</b> ou protocolo de identificação preliminar e de encaminhamento em situações de emergência e de prevenção de crises de saúde mental.</p>	MEC, Ministério da Saúde, Ministério da Cidadania e Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos	<b>Dezembro de 2022</b>
	 <p><b>Aprovar o PL 1.540/2021</b>, que institui a Política de Bem-Estar, Saúde e Qualidade de Vida no Trabalho e Valorização dos Profissionais da Educação.</p>	Congresso Nacional	<b>Dezembro de 2023</b>
	 <p><b>Aprovar o PL 3.383/2021 ou o PL 3.408/2021</b>, que abordam a Política Nacional de Atenção Psicossocial nas Comunidades Escolares e visam mitigar os impactos da pandemia de covid-19 na saúde mental de professores, funcionários, estudantes e familiares.</p>	Congresso Nacional	<b>Dezembro de 2023</b>

Fonte: Cexmec, 2022

## DIMENSÃO ADMINISTRATIVO-FINANCEIRA

# Governança institucional e financiamento da educação também estão no centro das atenções

**A**s principais discussões postas no Congresso Nacional na dimensão administrativo-financeira referem-se à governança dos órgãos educacionais e à alocação e gestão dos recursos financeiros para a educação. Nessa linha, os assuntos de destaque são o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e a regulamentação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).



### GOVERNANÇA DO FNDE

Após denúncias de corrupção e instabilidade institucional no FNDE, parlamentares da Câmara dos Deputados apresentaram o PL 1.250/2022, que altera o modelo de governança e transparência do órgão. A matéria, que aguarda deliberação na Comissão de Educação e está sob relatoria do deputado Tiago Mitraud (NOVO-MG), visa alinhar a organização aos entendimentos atuais de governança e transparência, com ênfase em **cinco eixos**:

1. Perfil técnico para a diretoria ou presidência.
2. Decisões colegiadas.
3. Realização de sabatina.
4. Estabelecimento de mandatos.
5. Realização de análise de impacto para compras públicas.

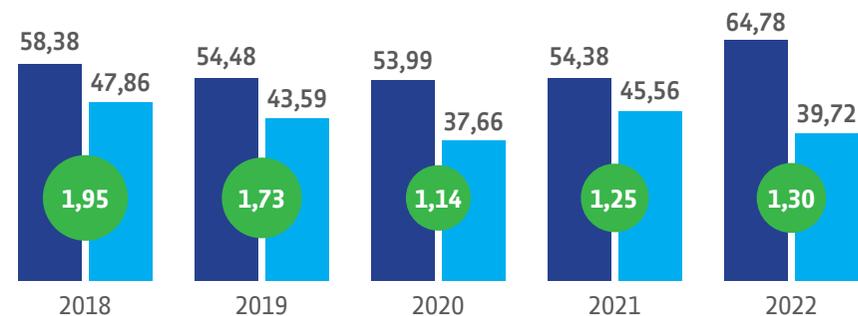


### FUNÇÕES E ORÇAMENTO DO FUNDO

Autorquia federal ligada ao MEC, o FNDE responde pela execução da maioria das ações e programas da educação básica do Brasil, incluindo projetos de melhoria da infraestrutura das escolas, além de atuar na educação profissional e tecnológica e no ensino superior. O FNDE transfere recursos financeiros e presta assistência técnica aos estados, municípios e ao Distrito Federal para garantir uma educação de qualidade.

#### ORÇAMENTO DO FNDE (em bilhões de reais)

- Despesas previstas (orçamento atualizado)
- Despesas executadas no orçamento
- % sobre os gastos públicos



Fonte: Portal da Transparência, set/2022

## DIMENSÃO ADMINISTRATIVO-FINANCEIRA

# A pauta imprescindível do financiamento da educação

**C**ortes orçamentários e de despesas têm sido a marca da gestão pública da educação no Brasil nos últimos anos. A análise orçamentária realizada para o relatório da Cexmec apontou queda nos valores autorizados e executados em todas as dotações verificadas, sendo a Educação uma pasta também com constantes bloqueios orçamentários. Na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2022, foram vetados R\$ 739,9 milhões do MEC – 23,2% da programação total, segundo o Informativo nº 1/2022 da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados.

Desta forma, discussões sobre como ampliar os recursos para a educação, num dos momentos em que a população brasileira mais precisa de investimentos nessa área, devem continuar em primeiro plano – tanto no Congresso Nacional quanto nos diferentes entes federativos, independentemente de quem vencer as eleições deste ano.

### EFETOS CONCRETOS DAS PERDAS NA LOA 2022

De acordo com o relatório da Cexmec, os cortes e bloqueios efetuados impactaram diversas ações de programas finalísticos da educação básica, incluindo as seguintes rubricas:

- Apoio à infraestrutura para a educação básica → **R\$ 55.063.956**
- Apoio à alfabetização, à elevação da escolaridade, à integração e à qualificação profissional na educação de jovens e adultos → **R\$ 4.296.996**
- Apoio ao desenvolvimento da educação básica → **R\$ 324.742.932**
- Aquisição de veículos para o transporte escolar da educação básica via programa Caminho da Escola → **R\$ 22.187.985**



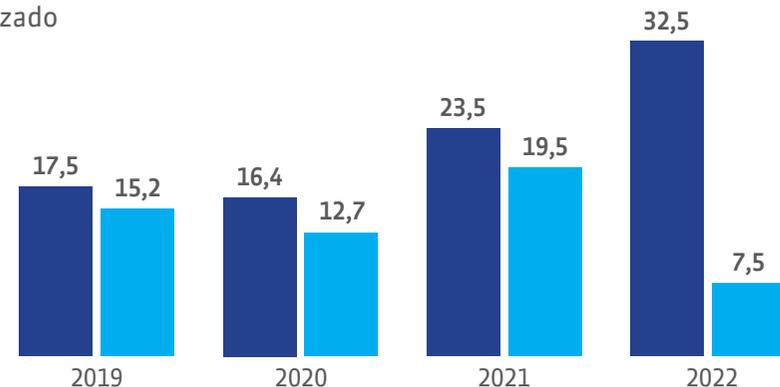
### A REGULAMENTAÇÃO DO NOVO FUNDEB

Principal mecanismo de financiamento da educação básica pública brasileira, o Fundeb tem sofrido discrepâncias entre os valores autorizados e os valores executados no orçamento que cabe à complementação do fundo pela União. Além disso, o novo Fundeb, como tem sido chamado o instrumento desde que adquiriu vigência permanente pela aprovação da Emenda Constitucional EC nº 108/2020, ainda não foi completamente regulamentado.

A emenda exigiu a regulamentação, via lei ordinária ou instrumentos normativos, de ao menos 20 pontos. O prazo inicial para isso ocorrer era 31/12/2020 para 15 pontos e 31/12/2022 para os cinco demais. Entre 2021 e 2022, alguns aspectos foram regulamentados e outros foram adiados, estendendo o período de discussões da pauta no Congresso Nacional. Entre os pontos postergados está a Lei nº 14.276/2021, que transfere a data de atualização da Lei do Fundeb Permanente (Lei nº 14.113/2020) de outubro de 2021 para outubro de 2023 e adia para 2024 a definição de novos índices para rateio dos recursos do fundo quanto ao valor anual por aluno entre etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino.

### ORÇAMENTO PARA COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO AO FUNDEB (em bilhões de reais)

- Autorizado
- Pago



Fonte: Relatório Cexmec. Valores atualizados até o 2º bimestre de 2022

## DIMENSÃO SOCIOPOLÍTICA

**Homeschooling, escolas cívico-militares e Lei de Cotas**

Para acessar o relatório completo sobre as principais discussões no Congresso Nacional sobre políticas públicas educacionais, [clique aqui](#).

A dimensão sociopolítica das políticas públicas educacionais engloba assuntos bastante dependentes dos espectros ideológicos e partidários presentes no Congresso Nacional. Assim, a depender dos resultados da eleição para a Presidência da República e da soma de forças entre os parlamentares que compoem a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, o encaminhamento desses assuntos pode seguir rumos bem diferentes. Três temas polarizam as discussões nesse reduto.



### Descriminalização e regulamentação da educação domiciliar

#### Projeto de Lei nº 3.179/2012

O PL propõe alterar a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) e o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990) para permitir a oferta domiciliar da educação básica, sob a responsabilidade dos pais ou tutores legais. A matéria está sob a relatoria da deputada Luisa Canziani (PSD/PR) desde 2021. Após uma votação conturbada do substitutivo da relatora e das emendas de Plenário da Câmara, o projeto foi aprovado em 19/05/2022 e enviado ao Senado Federal, onde ainda não houve tramitação.

#### O que pode acontecer

Em caso de reeleição do presidente Jair Bolsonaro (PL), vice-líder nas pesquisas para ocupar o Planalto em 2023-2026, a pauta do chamado *homeschooling* – que constitui a única prioridade do atual presidente para a educação – terá grande esforço para aprovação. A proposta de plano de governo de Luiz Inácio Lula da Silva (PT), líder nas intenções de voto para presidente, não menciona este assunto.



### Regulamentação das escolas cívico-militares

#### Projeto de Lei nº 4.938/2019

O PL foi apresentado como desdobramento do novo programa de expansão das escolas cívico-militares da gestão Bolsonaro e prevê disciplinar a gestão cívico-militar nas escolas públicas de educação básica. Em 16/11/2021, o projeto foi aprovado na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO) da Câmara dos Deputados. Agora está na Comissão de Educação e aguarda o parecer do relator.

#### O que pode acontecer

Em caso de vitória de Bolsonaro, haverá esforços para expansão das escolas cívico-militares e, conseqüentemente, discussões no Congresso Nacional. O plano de governo de Lula não menciona este assunto.



### Revisão da Lei de Cotas

#### Lei nº 12.711/2012

O texto da Lei de Cotas dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio, criando um mecanismo de reserva de vagas para determinados grupos populacionais. A lei se propõe a eliminar desigualdades historicamente acumuladas, garantir a igualdade de oportunidades e reparar perdas provocadas por diferentes formas de discriminação. Em 2016, estipulou-se que a Lei de Cotas fosse revisada dez anos após sua publicação, prazo que venceu em agosto de 2022.

#### O que pode acontecer

Esta é uma pauta bastante polarizada. As principais propostas contrárias a esta política (como o PL 1.531/2019) são marcadas pela retirada do critério racial. As principais propostas favoráveis (caso do PL 5.384/2020) consolidam e/ou expandem seu prazo ou escopo. A proposta de plano de governo de Bolsonaro não menciona a Lei de Cotas, enquanto a de Lula é favorável à sua continuidade e ampliação.