

AVALIAÇÃO DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2001-2009: QUESTÕES PARA REFLEXÃO

MÁRCIA ANGELA DA S. AGUIAR*

RESUMO: O artigo avalia os esforços e as ações dos entes federados para alcançar os objetivos e as metas que foram definidas no Plano Nacional de Educação (PNE) 2001-2010, considerando o contexto sócio-político brasileiro. Localiza o PNE no centro das disputas de projetos sócio-educacionais, discutindo os principais desafios para a operacionalização das metas estabelecidas. Por fim, aponta avanços e limites do PNE que devem ser considerados na formulação do novo PNE (2011-2020), na perspectiva da construção de uma educação cidadã.

Palavras-chave: Plano Nacional de Educação 2001-2010. O PNE e a educação brasileira. Política educacional. Gestão da educação.

ASSESSMENT OF THE 2001-2009 NATIONAL PLAN FOR EDUCATION:
FOOD FOR THOUGHT

ABSTRACT: This paper assesses the efforts and actions of the three federal levels to reach the objectives and goals defined by the 2001-2010 National Plan for Education (NPE), considering the Brazilian socio-political context. It locates the NPE at the centre of the socio-educational project disputes by discussing the main challenges to concretize its established goals. It finally points out the NPE advances and limits that should be considered to formulate the new 2011-2020 NPE in order to build a citizenship education.

Palavras-chave: 2001-2010 National Plan for Education. PNE and Brazilian education. Educational policies. Education management.

* Doutora em Educação e professora titular do Centro de Educação da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). *E-mail:* marcia_angela@uol.com.br

Introdução

Uma lei, *quando discutida*, põe em campo um embate de forças e traz, portanto, consigo uma série de expectativas e até mesmo de esperanças válidas para todos os sujeitos interessados. Se aprovada, gera adesão imediata nos que apostaram em tais expectativas. Para os que não apostaram nestas, resta o caminho de uma crítica que se oferece como alternativa criadora sob a qual está posta a possibilidade de uma mudança para o futuro a partir do presente.

Uma lei, *quando aprovada*, tem um “poder fático”. Ela é um fato que se impõe, pela democracia representativa, em um Estado democrático de direito. Nessa medida, ela institui-se como um campo de referência, de significação e de obrigação. Instala-se, então, um processo ascético para quem teve suas expectativas frustradas. Para estes, a imperatividade da lei se impõe como conformidade crítica. Há uma diferença substancial entre conformar-se e oferecer adesão. Na adesão o sujeito e o objeto interagem, por assim dizer, no mesmo diapasão. Já a conformidade crítica, diferentemente de uma postura imobilista ou iconoclasta, exige, entre outras coisas, uma comunhão menor entre o sujeito e o objeto. Pela imperatividade legal o sujeito se conforma dentro das regras do jogo democrático, mas pela criticidade ele se distancia para ver o objeto em planos diferentes. Como regra, a conformidade crítica, superando maniqueísmos, leva a sério o corpo da lei, distinguindo seus pontos virtuosos e viciosos. A lei torna-se um desafio. (Cury, 2001, p. 12-13)

No momento em que a sociedade brasileira começa a discutir a formulação de um novo Plano Nacional de Educação (PNE) para o período de 2011-2020, motivada, sobretudo, pela mobilização da Conferência Nacional de Educação (CONAE), em 2010, e em um período eleitoral, quando são discutidas as propostas para mudanças de governo, nada mais oportuno do que a efetivação de uma reflexão sobre este processo, a partir de uma análise crítica dos compromissos assumidos pelo Estado brasileiro no cumprimento dos objetivos e metas do PNE que ainda está em vigência.

Esta análise se faz necessária, tendo em vista que a formulação de um plano educacional põe em marcha a discussão, por setores organizados da sociedade, do projeto de nação e, conseqüentemente, do projeto de educação. Nessa dinâmica, as forças organizadas da sociedade conhecem as possibilidades e os limites de um plano educacional,

as dificuldades e as oportunidades que viabilizaram ou não o alcance dos objetivos e metas pactuados. Tal procedimento é importante para melhor sedimentar os caminhos que serão abertos por um novo PNE, no sentido do fortalecimento da escola pública no contexto da construção da cidadania, no país.

Reconhece-se, contudo, que a avaliação da política educacional traduzida em um plano de educação encontra dificuldades, tendo em vista que nem sempre seus desdobramentos, por abranger dimensões políticas e ideológicas, podem ser apreendidos de imediato. Além disso, a avaliação de um plano educacional é realizada a partir de determinados valores e óticas, logo, não há neutralidade. Igualmente, isso ocorre em relação às indicações e orientações que resultam desta avaliação. Não é prudente esquecer, também, que um PNE resulta de embates em torno de projetos político-sociais. Ou seja, avaliar um plano desta natureza e magnitude significa adentrar no debate da política educacional e de seus determinantes, tendo presente o contexto do desenvolvimento do país e sabendo que o alcance dos seus objetivos e metas decorre dos resultados das lutas concretas entre grupos sociais com interesses distintos e diversos, que disputam a hegemonia nesse processo.

No presente artigo, considera-se, de um lado, que a aprovação do PNE, a despeito dos problemas conjunturais enfrentados, constituiu um passo importante para o estabelecimento de políticas que ultrapassam gestões de governos nas três esferas jurídico-administrativas; e, de outro lado, que a sua implementação e eventuais alterações dependem do empenho dos governos e da pressão e envolvimento dos setores organizados da sociedade. Nessa perspectiva, são abordados, neste texto, os principais objetivos e metas do PNE, bem como aspectos de sua implementação.

O Plano Nacional de Educação em debate

O PNE ancora-se na legislação brasileira e nos movimentos da sociedade civil. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 214, diz que a lei estabelecerá o Plano Nacional de Educação, de duração plurianual, e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de 1996 (Lei n. 9.394/96), determina que a União, no prazo de um ano, a partir da publicação desta Lei, encaminhará ao Congresso Nacional o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos.

Por sua vez, os setores organizados da sociedade civil – entidades sindicais e estudantis, associações acadêmicas e científicas e demais setores –, após a promulgação da LDB, promoveram dois Congressos Nacionais de Educação (CONED), além de inúmeros seminários, debates e encontros em todo o país, dos quais resultou uma proposta para o PNE. Nessa mobilização, teve papel de destaque o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP).

O plano, “conhecido como PNE da Sociedade Brasileira, consubstanciou-se no Projeto de Lei (PL) n. 4.155/98, encabeçado pelo deputado federal Ivan Valente e subscrito por mais de 70 parlamentares de todos os partidos e todos os líderes dos partidos de oposição da Câmara dos Deputados” (Valente & Romano, 2002, p. 97). Foi protocolado no Congresso Nacional no dia 10 de fevereiro de 1998, constituindo-se como o primeiro projeto de lei sobre o assunto. Dois dias depois, o Ministério da Educação (MEC) encaminhou o projeto do Executivo, elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), ao Congresso Nacional, “onde tramitaria, de modo *sui generis*, como anexo ao PNE da Sociedade Brasileira, sob o número 4.173/98” (idem, *ibid.*).

Na Câmara dos Deputados, foram realizadas diversas audiências públicas com a participação de parlamentares de diferentes partidos e de setores da sociedade, como ANDES, ANDIFES, ANPED, ANFOPE, CNTE, CONSED e UNDIME, para discutir o PL n. 4.155/98. Indicado como seu relator, o deputado Nelson Marchezan (PSDB) “subscreveu o relatório (em verdade um substitutivo à proposta da sociedade) que tomou o seu nome” (idem). Ao substitutivo do relator foram apresentadas 158 emendas, sendo 71 delas aprovadas, parcial ou totalmente.

O PNE foi aprovado pela Câmara de Deputados no dia 14 de junho de 2000 e estava estruturado em torno de três eixos: a) a educação como direito individual; b) a educação como fator de desenvolvimento econômico e social; c) a educação como meio de combate à pobreza. Os objetivos gerais da educação estabelecidos no PNE são: a elevação global do nível de educação da população; a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis; a redução das desigualdades sociais e regionais, no tocante ao acesso e à permanência na educação pública, e a democratização da gestão do ensino público.

Em seguida, o PL n. 4.155/98, em 30 de junho de 2000, foi remetido ao Senado Federal, onde recebeu a denominação de Projeto

de Lei da Câmara (PLC) n. 42/2000, tendo como relator o senador José Jorge (PFL), na Comissão de Educação do Senado.

De lado do Executivo, em agosto de 1997, o MEC divulgou sua proposta para o PNE (Brasil, 1997), tomando a iniciativa de convocar algumas entidades educacionais a participar dos debates sobre os temas Educação Fundamental, Educação Infantil, Ensino Médio e Ensino Superior.

A Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), convocada oficialmente para este debate, emitiu um parecer, apontando a exiguidade do prazo para a manifestação das entidades da sociedade civil, e destacou: "(...) o Plano Nacional de Educação deve ser formulado através de um processo participativo e aberto à contribuição de amplos setores da sociedade brasileira" (ANPED, 1997, p. 3). Ressaltou, ainda, que o PNE "deve estar referenciado, de maneira explícita, a um projeto político da sociedade brasileira e, em especial, à contextualização da educação no bojo das políticas sociais, considerando-se o peso relativo destas no cômputo geral" (idem, *ibid.*).

A ANPED teceu, também, críticas à proposta de PNE por considerar que, em nome do princípio federativo e da descentralização, a maioria das metas estava sob a responsabilidade dos estados e municípios, omitindo-se o papel da União, além de não contemplar o conceito de Sistema Nacional de Educação, reivindicado pela área. Destacava, ainda, o fato de que a proposta do PNE não considerava as projeções do crescimento demográfico, tendo por consequência que as medidas de financiamento não tratavam de forma adequada as novas demandas.

Não parece que tais críticas tenham encontrado eco no âmbito ministerial. O projeto do Executivo tramitou no Congresso Nacional e o PNE teve sua aprovação consumada mediante a Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Os vetos que lhe foram interpostos pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, ao sancioná-lo, evidenciam as tensões e os conflitos que estão presentes na luta secular da sociedade brasileira pelo reconhecimento da educação como um direito social.

De fato, como reconhece Weber (1991, p. 19), ao discutir questões atinentes à luta pela qualidade da escola pública,

(...) o que é passível de ser conquistado em uma área social resulta simultaneamente da própria história da área, dos recursos efetivamente existentes e da correlação de forças vigente em determinadas conjunturas ou

situações (...) como também da organização dos grupos envolvidos e da maior ou menor clareza com que os mesmos enfrentam os aspectos mencionados, percebendo-os como momentos de uma luta mais ampla ou como objetivo a alcançar de imediato (Gramsci, 1978).

É oportuno considerar, também, que o processo de elaboração do PNE teve um caráter pedagógico, porque evidenciou os interesses e embates dos diversos atores da sociedade política e da sociedade civil envolvidos na busca da definição das prioridades educacionais para uma década. Assim, considerando as condições sócio-políticas e econômicas do país e as perspectivas de seu desenvolvimento, o debate abrangia: o diagnóstico da situação educacional do país, em todos os níveis e modalidades, as demandas e reivindicações da sociedade, a situação dos recursos financeiros e as condições de infraestrutura e de pessoal das redes de ensino e dos sistemas.

O texto final aprovado traz as marcas dos embates ocorridos ao longo da tramitação da proposta, que se manifestam, especialmente, quando se trata da aplicação de recursos para garantir o alcance das metas, item que sofreu restrições mediante os nove vetos presidenciais. Contudo, não restam dúvidas de que os objetivos e metas do PNE aprovado, a despeito das restrições que sofreu, incorporaram algumas demandas históricas da população brasileira, como será visto a seguir.

Os objetivos e metas do PNE

O PNE 2001-2010 tem como objetivo assegurar que, até 2011, todas as crianças, os jovens e os adultos tenham condições de acesso e permanência nas escolas públicas do país. Os setores organizados da sociedade civil que se envolveram na construção do PNE esperavam que, a despeito das dificuldades de ordem política e administrativa, este se configurasse como um plano de Estado, não um plano de governo, desde que ultrapassaria, pelo menos, o período de duas gestões governamentais. Aliás, vale ressaltar que, dois anos após a aprovação do PNE, houve mudança do governo no Brasil e a agenda das políticas educacionais, a partir de 2003, foi reorientada, com ênfase, sobretudo, na expansão da educação pública de qualidade.

Dados o seu caráter global e abrangência nacional, o plano requeria, para a sua efetivação, a articulação dos diversos setores da administração pública e da sociedade na sua formulação e implementação. Esta

articulação poderia pôr em movimento as instâncias governamentais e as forças organizadas da sociedade para alcançar os compromissos nele estabelecidos.

Resultaria, também, deste esforço de articulação, a elaboração, pelos estados, municípios e Distrito Federal, dos respectivos planos decenais, como determina, em seu artigo 2, o PNE. Tratava-se, portanto, de uma tarefa de responsabilidade conjunta, envolvendo os entes federados, especialmente estados e municípios, no tocante à educação básica, que deveriam manter estreita articulação, com a participação da União, para concretizar em ações e políticas os dispositivos do PNE. Sem dúvidas, tal operação constituiria um grande desafio, por requerer a colaboração e cooperação entre os entes federados pautadas na compreensão da importância do PNE para o cumprimento dos compromissos assumidos com a nação brasileira.

Todavia, considerando a diferenciação entre estados e municípios no que tange às condições técnicas requeridas para construir os respectivos planos, seria necessário que a União pusesse à sua disposição cooperação técnica e financeira, bem como estatísticas e informações que viabilizassem a elaboração dos planos decenais. É fundamental destacar que subsídios foram postos à disposição pelo INEP, em 2004, mediante a publicação de um documento contendo um conjunto de estatísticas demográficas e indicadores educacionais e apontando as metas de maior impacto financeiro por nível e modalidade de ensino, bem como uma estimativa do efeito sobre a matrícula do setor público, o que viabilizava a identificação do esforço que seria necessário para a consecução dessas metas (INEP, 2004).

Este documento, organizado por região geográfica, traçava um diagnóstico da educação, apresentando estatísticas educacionais e demográficas a partir das pesquisas mais recentes do INEP e do IBGE. O objetivo era mostrar a situação da educação sob vários aspectos, a partir dos dados produzidos pelos censos realizados anualmente pelo INEP, além de resultados de avaliação e indicadores educacionais que eram considerados nas metas do PNE.

Com esta contribuição, o governo federal esperava que os planos estaduais e municipais fossem elaborados, considerando os objetivos e metas de âmbito nacional que lhes correspondiam e as peculiaridades de sua realidade, de modo que o conjunto destes planos expressasse o patamar educacional que o país deveria alcançar no período traçado.

Estabelecidas as prioridades do PNE, cabia aos governos, nos âmbitos dos estados e municípios, a sua operacionalização em uma estratégia articulada com a União, dada a magnitude dos problemas da realidade brasileira. Contudo, tal situação não se confirmou, na dimensão esperada, haja vista as dificuldades e as omissões de vários estados e municípios para engajamento neste processo. Os objetivos e metas do PNE, tendo em vista a sua amplitude e complexidade, exigiam um esforço coordenado dos entes federados para garantir à população o acesso à educação escolar pública de qualidade. Múltiplos desafios emergem quando os objetivos e metas são traduzidos em ações concretas pelos agentes governamentais, em articulação com setores da sociedade.

Os principais desafios para o cumprimento das metas do PNE

O PNE expressava o reconhecimento da educação como um direito de cidadania e os objetivos e metas refletiam as prioridades estabelecidas pelos entes federados. Observa-se que as metas definidas no PNE apontavam para um grande impacto no quadro geral das matrículas, com repercussões em outros segmentos do setor educacional. A implementação de tais metas, portanto, exigiria expressivo investimento financeiro e mudanças na gestão de sistemas. O desafio apontado nessas metas seria o de “alcançar a expansão do atendimento escolar nos diversos níveis de ensino, melhorar a formação acadêmica do corpo docente e da infraestrutura da escola, revertendo o quadro atual predominante em boa parte das unidades escolares do país” (INEP, 2004, p. 43).

Na educação infantil, as metas do PNE previam o atendimento das crianças no seguinte escalonamento: 30% das crianças de até 3 anos de idade em cinco anos; 50% das crianças de até 3 anos de idade em dez anos; 60% das crianças de 4 a 6 anos de idade em cinco anos; 80% das crianças de 4 a 6 anos de idade, com 100% de atendimento na idade de 6 anos, em dez anos. Previam, também, assegurar escolas com padrões mínimos de infraestrutura, em cinco anos. Havia medidas apontadas para a formação dos professores da educação básica, no sentido de assegurar, no mínimo, a formação em nível de ensino médio (Normal), em cinco anos, e a formação em nível superior em dez anos. Estimava-se, ainda, instalar, em 100% dos municípios, estrutura de supervisão, no período de três anos; assegurar a alimentação escolar para todas as crianças matriculadas e adotar, progressivamente, o atendimento em tempo integral (idem, *ibid.*).

Em relação ao ensino fundamental regular, o PNE previa: ampliar a duração do ensino fundamental para nove anos, com início aos 6 anos de idade; assegurar escolas com padrões mínimos de infraestrutura, em cinco anos; assegurar o Programa de Garantia de Renda Mínima para famílias carentes; oferecer escolas com dois turnos diurnos e um noturno; ampliar, progressivamente, a jornada escolar para, pelo menos, sete horas/dia; e promover a eliminação gradual da necessidade de oferta do ensino noturno (idem, *ibid.*).

Quanto ao ensino médio regular, as metas do PNE contemplavam o atendimento de 50% da demanda (população de 15 a 17 anos) em cinco anos e de 100% da demanda (população de 15 a 17 anos) em dez anos. Visavam a assegurar a formação superior para todos os professores, em cinco anos, e escolas com padrões mínimos de infraestrutura, também em cinco anos. Pretendiam, ainda, assegurar programa emergencial para a formação de professores, especialmente nas áreas de ciências e matemática (idem).

No tocante à educação superior, nível de graduação, o PNE visava prover, até o final da década, a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos; ampliar a oferta de ensino público, de modo a assegurar uma proporção nunca inferior a 40% do total das vagas, prevendo, inclusive, a parceria da União com os estados na criação de novos estabelecimentos de educação superior (*vetado!*); promover o aumento anual de mestres e doutores formados no sistema nacional de pós-graduação em, pelo menos, 5% (INEP, 2004).

Vale ressaltar que, no *diagnóstico* do Plano (MEC, 2010), são identificados vários problemas que afetam a educação superior, cujo equacionamento deveria estar na pauta governamental. Destacam-se:

- a) o baixo percentual de atendimento, considerando que apenas 12% da população de 18 a 24 anos integram esse nível de ensino. Observa-se um crescimento da matrícula que, no entanto, não acompanhou a demanda;
- b) maior expansão do setor privado, sem a garantia de qualidade por parte de todas as instituições de ensino superior (IES);
- c) necessidade de fortalecer as IES públicas no contexto do desenvolvimento do país;

- d) distribuição regional desigual das vagas, em especial das IES privadas;
- e) o crescimento da oferta de vagas da educação superior no setor público estadual (ou municipal), que não deve se efetivar em detrimento da expansão com qualidade do ensino médio.

O PNE previa, no que tange à educação de jovens e adultos (EJA), erradicar o analfabetismo adulto, em dez anos; assegurar a oferta de EJA de 1ª a 4ª séries do ensino fundamental para 50% da população de 15 anos e mais que não a possui, em cinco anos; assegurar a oferta de EJA de 5ª a 8ª série do ensino fundamental para 100% da população de 15 anos ou mais que concluiu a 4ª série, em dez anos; dobrar a capacidade de atendimento de EJA do ensino médio, em cinco anos; quadruplicar a capacidade de atendimento de EJA do ensino médio, em dez anos; implantar em todas as unidades prisionais e nos estabelecimentos que atendem jovens e adolescentes infratores programas de EJA de ensinos fundamental e médio, assim como formação profissionalizante (INEP, 2004).

Quanto à educação especial, tratava-se de assegurar o atendimento de todos os alunos com necessidades especiais no ensino fundamental, em dez anos; garantir escolas adaptadas e com padrões mínimos de infraestrutura, em cinco anos; aumentar os recursos financeiros destinados à educação especial, de forma a atingir 5% dos recursos vinculados à educação, em dez anos (idem, *ibid.*).

As simulações efetivadas pelo INEP mostravam os impactos na distribuição da matrícula nos diversos níveis de educação do país até 2011, para o cumprimento das metas estabelecidas no PNE. Nesta perspectiva, o poder público teria que expandir a oferta, sobretudo da educação infantil e da educação superior, além de melhorar significativamente os indicadores de fluxo escolar no ensino regular. O desafio era enorme e urgente, dado o curto prazo para implementação das metas do PNE.

Avanços e limites do PNE na construção de uma educação cidadã

Para assegurar a efetivação do PNE, especialmente no que concerne à articulação com estados, Distrito Federal e municípios, a União deveria exercer um papel relevante. Ao governo federal caberia a responsabilidade de ser o principal articulador da política nacional de educação, em estreita parceria com os estados/Distrito Federal e municípios.

De fato, ao longo do processo de implementação do PNE, ainda foram mantidos limites históricos no tocante à efetivação da articulação da União com os demais entes federados, em especial com os municípios, responsáveis, em última instância, pelo cumprimento de suas metas e objetivos. Tais limites resultam, entre outros, da não regulamentação do regime de colaboração entre os entes federados e da falta de efetiva participação da sociedade organizada nos destinos da educação. Por outro lado, é fundamental reconhecer a complexidade do processo e, nesse contexto, que esta articulação não é fácil de ser realizada, tendo em vista que supõe o estabelecimento de pactos entre estas instâncias e seus múltiplos atores, em contextos políticos muitas vezes adversos, bem como a renovação e a criação de novos instrumentos de execução do plano.

Este cenário ostenta maior complexidade, tendo em vista que os acordos e arranjos institucionais internos atinentes à máquina administrativa e ao poder político, bem como as iniciativas e a capacidade de intervenção de setores organizados da sociedade desempenham um papel fundamental na implementação e sucesso do plano. Avaliações e estudos realizados por órgãos governamentais e estudiosos da área sobre a implementação do PNE trazem elementos que permitem reconhecer o caminho percorrido e o tanto de percurso a cumprir para alcançar os padrões educacionais estabelecidos na década passada.

Um breve balanço de um conjunto de ações realizadas pela União, estados, Distrito Federal e municípios para cumprir os objetivos e metas do PNE, no período de 2001 a 2009, pode contribuir para dimensionar a gigantesca tarefa com que se deparam os governos e a sociedade para fazer valer o direito à educação para todos e todas. Constitui também mais um alerta no sentido de que, só com a confluência de esforços e o comprometimento dos entes federados e dos setores organizados da sociedade, o Brasil poderá elevar o padrão de escolaridade da população e garantir o exercício do direito de cidadania.

Os dados de 2007 mostram que houve uma ampliação do percentual (77,6%) de crianças atendidas nas instituições de educação infantil; no entanto, ainda persistem vários gargalos: atendimento limitado na faixa de 0 a 3 anos (17,1%), insuficiente oferta de atendimento em tempo integral, inclusive na área rural (MEC, 2010).

Outras metas relacionadas à educação infantil, apesar dos avanços reconhecidos, encontram dificuldades em sua execução, tais como a qualificação de profissionais, adequação do espaço físico, funcionamento

autônomo dos conselhos. Não resta dúvida de que a limitação de financiamento – a despeito dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) – e a frágil articulação entre os entes federados emergem nas avaliações como fatores cruciais que precisam ser considerados no esforço para ampliar o quadro do atendimento escolar no país.

Como é sabido, o ensino fundamental, desde a Constituição de 1934, constitui um direito do cidadão e dever do Estado. Hodiernamente, sua oferta constitui um direito público subjetivo para aqueles que a ele não tiveram acesso em idade própria. O não cumprimento deste dispositivo da Constituição Federal de 1988, pelo poder público, implica a responsabilização da autoridade competente. A LDB de 1996 estabelece a obrigatoriedade e gratuidade do ensino fundamental, com o objetivo de atender à formação básica do cidadão (artigo 32). Desse modo, o ensino fundamental, como direito de cidadania, ocupa um lugar de destaque na legislação educacional brasileira. Contudo, uma pergunta se impõe: será que os resultados das ações empreendidas atestam este destaque ao ensino fundamental no contexto nacional?

Pois bem, se a meta de garantir o ensino fundamental obrigatório de oito anos a todas as crianças e jovens de 7 a 14 anos, assegurando sua conclusão, era audaciosa, mais ainda a garantia do ensino fundamental a todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria ou que não o concluíram. De maneira geral, é possível depreender que, sobretudo no governo FHC, por meio de adoção de políticas focalizadas, o ensino fundamental regular expandiu-se, por vezes, em detrimento das demais etapas da educação básica.

A avaliação do PNE (MEC, 2010) mostra, em relação à matrícula, que o acesso da população de 7 a 14 anos está quase garantido, considerando que a taxa de atendimento a essa faixa etária foi de 97,6%, em 2006 (IBGE/PNAD, 2006). Com o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), a União ampliou o apoio aos estados, aos municípios e ao Distrito Federal na oferta da educação básica, mediante um conjunto de ações visando à correção das distorções responsáveis, em parte, pelas desigualdades sociais e regionais.

Entretanto, o Brasil ainda ostenta distorção idade/série no ensino fundamental, o que significa continuidade do atraso no percurso escolar; déficit de aprendizagem nesta faixa etária; e negação do acesso aos

conhecimentos historicamente produzidos pela humanidade. Motivam esta situação os altos índices de reprovação que continuam a existir. As avaliações mostram que mais de 40% dos alunos desse nível de ensino têm idade superior à faixa etária correspondente a cada série e que levam, em média, dez anos para concluir o ensino fundamental de oito anos. Como resultado, aumentam os custos adicionais para os sistemas de ensino (MEC, 2010).

A despeito das ações empreendidas, os dados revelam a face da desigualdade socioeconômica que persiste no país e demonstram a dimensão do esforço que terá que ser empreendido pelo Estado e a sociedade para garantir a universalização do direito a uma escola de qualidade. Os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) de 2005 atestam: quanto mais baixa a renda, mais baixo o índice de escolaridade. Os dados também revelam que as discrepâncias de escolaridade entre os moradores da zona rural e os da zona urbana, bem como os existentes entre brancos, negros e indígenas, são históricas e persistem (idem, *ibid.*).

As precárias condições de vida e o trabalho infantil ainda persistem como os vilões que impedem a frequência de crianças de 7 a 14 anos ao ensino fundamental, ainda que se verifique a edição de medidas governamentais que buscam garantir a inclusão deste segmento no sistema escolar. Em relação ao trabalho infantil, a incidência de crianças trabalhadoras havia decrescido de 4,5% da população dessa faixa etária, em 2006, para 4%, em 2007 (idem, *ibid.*). Todavia, ainda é pouco e o poder público precisa investir mais para resgatar essa dívida social.

O ensino médio, conforme estabelece a LDB, é a etapa conclusiva da educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) e está situado entre o ensino fundamental e a educação superior, com os quais mantém vínculos. Os dados revelam que, diferentemente do ritmo de crescimento de 1996 a 2001, as matrículas de 2001 a 2006 tiveram um crescimento de apenas 0,5%. A expansão acelerada do final da década de 1990, portanto, sofreu redução significativa, o que resulta em um problema de grande repercussão que precisa ser enfrentado (MEC, 2010).

Tradicionalmente, o ensino médio sempre se constituiu em um desafio às políticas públicas de educação. Em 2007, a população brasileira na faixa etária de 15 a 17 anos totalizava, aproximadamente, 10.262 milhões de jovens, segundo o IBGE. A matrícula do ensino médio

computava, em 2007, 3.643.528 de estudantes com 18 anos ou mais. Todavia, pouco mais de 50% das matrículas contemplam jovens na idade esperada. Isto acende a luz amarela para os governos, porque é urgente fazer investimentos, de curto, médio e longo prazos, para que possam ser revertidas as taxas de repetência e conclusão, de forma a corrigir a relação série-idade.

Uma alternativa viável é a diversificação na oferta que “poderá converter-se em fator importante de identificação e incorporação da demanda, incrementando a matrícula e diminuindo as taxas de distorção série-idade, abandono e repetência, que persistem como problemas graves da escolarização média brasileira” (idem, *ibid.*, p. 169).

Várias iniciativas visam superar esses problemas e melhorar a qualidade da educação, a exemplo do FUNDEB, que contribui para o fortalecimento do regime de colaboração entre os entes federados. Outra iniciativa relevante neste sentido foi o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, estabelecido pelo Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007, que estabeleceu pactos com os estados e municípios em torno de 28 diretrizes, dentre as quais se destacam: a aprendizagem; o combate à repetência e à evasão, mediante a elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR), após diagnóstico da realidade local. A União, neste contexto, apoia financeira e tecnicamente os estados e municípios que firmaram os pactos. O propósito do Plano de Metas é a melhoria da qualidade da educação, expressa, objetivamente, no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) (MEC, 2010).

Muito embora a LDB defina o ensino médio como etapa conclusiva da educação básica, que deverá receber recursos para o atendimento à demanda de matrícula e à qualidade de ensino, a histórica falta de identidade do ensino médio (propedêutico, acadêmico, profissionalizante, integrado) ainda constitui um problema a ser equacionado. O governo federal tomou a iniciativa de coordenar as discussões sobre a formação profissional técnica de nível médio, o que resultou na revisão dos dispositivos estabelecidos no Decreto n. 2.208/97, mediante a emissão do Decreto n. 5.154/04, que visa promover a formação técnica integrada ao ensino médio. Observa-se uma melhoria significativa na oferta da educação profissional no Brasil: “o censo da educação básica demonstra que continuam crescendo as matrículas da educação profissional técnica articulada ao ensino médio, que passou para 780.162 mil estudantes,

em 2007” (MEC, 2010, p. 171). Todavia, é necessário destacar que os estados da Federação precisam investir mais recursos para garantir a universalização da oferta do ensino médio.

O grande desafio que se apresenta, atualmente, à sociedade brasileira, no que diz respeito à educação, é a qualidade. O fato de existir, segundo o Censo de 2007, 41% das matrículas no horário noturno denuncia as limitações das políticas implementadas, que não conseguiram reverter tal realidade, da mesma forma que não conseguiram responder ao problema da distorção série-idade. Os indicadores de qualidade do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) relativos ao ensino médio são, no mínimo, preocupantes, o que testemunha as limitações das políticas e ações empreendidas (MEC, 2010).

É importante salientar que esta etapa da educação básica sofre o impacto das condições de vida dos estudantes, tendo em vista que nesta faixa etária a questão da busca de trabalho é um fator presente. Neste caso, a permanência dos estudantes na escola e a expansão da oferta nesse nível de ensino, mesmo da educação básica, exigem o apoio de outras políticas sociais. As iniciativas educacionais de caráter obrigatório são insuficientes e, portanto, requerem ações de articulação política entre o MEC e outros órgãos e ministérios.

Em relação ao ensino superior, pode-se considerar que o PNE emerge no contexto da reforma da educação brasileira, em especial da reestruturação da educação superior que se configura a partir de 1995, com a reforma do Estado, e que se consolida com a LDB de 1996. Esta reforma altera a estrutura legal, as diretrizes e bases do modelo instaurado com a reforma universitária de 1968. Neste contexto, a LDB favorece as mudanças na organização acadêmica, no padrão de avaliação, de financiamento, de gestão, de currículo e de produção do trabalho acadêmico, com amplas repercussões no campo universitário e na identidade das IES.

Com a LDB e outros instrumentos legais (medidas provisórias, decretos, portarias, resoluções, pareceres etc.), o Estado vai, paulatinamente, demarcando um papel de destaque “na regulação, controle e gestão de políticas para o setor, por meio dos mecanismos de avaliação e de financiamento, além de uma nova maneira de conceber a produção do trabalho acadêmico e o atendimento às demandas da sociedade” (MEC, 2010, p. 222).

É importante ressaltar que, muito embora ocorressem alterações na configuração da educação superior, o presidente da República Fernando Henrique Cardoso, ao sancionar a Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001 (PNE), aprovada pelo Congresso Nacional, impôs nove vetos aos subitens do Plano, dos quais cinco eram atinentes à educação superior. O governo não estava disposto a incrementar os recursos para a educação superior no país.

No PNE, o papel das universidades federais é realçado, sobretudo, na pesquisa básica, na pós-graduação, na qualificação docente e, também, como padrão de referência no ensino de graduação. Contudo, o Plano propõe a “racionalização de gastos e diversificação do sistema”. Seguindo esta lógica de contenção de gastos, não surpreende o que mostra o Censo da Educação Superior de 2008: o setor privado concentra 74,9% das matrículas nos cursos de graduação presenciais (MEC/INEP/DEED, 2006).

São estabelecidos, no PNE, 35 *objetivos e metas* para a educação superior, das quais receberam vetos as de número 2, 24, 26 e 29, relativas à ampliação do papel do Estado no seu financiamento. Com tais vetos, eliminou-se a exigência de assegurar “proporção nunca inferior a 40% do total de vagas no ensino público”, a criação de um fundo de manutenção e desenvolvimento da educação superior para as instituições federais, a ampliação do crédito educativo para atender, no mínimo, a 30% da população matriculada no setor particular e a triplicação, em dez anos, dos recursos públicos para pesquisa científica e tecnológica (MEC, 2010, p. 225).

A avaliação dessas 35 metas, confrontadas com os indicadores e com as políticas, programas e ações governamentais que visam alcançá-las, evidencia que, nos últimos anos, há um esforço significativo para recuperar orçamentos e investimentos no sistema de educação superior mantido pelo governo federal, bem como o desenvolvimento de um conjunto de medidas e ações que seguem a perspectiva do que foi antes vetado no PNE.

Uma demonstração da nova postura do Executivo foi o envio ao Congresso Nacional de projeto de lei com o objetivo de democratizar, garantir o financiamento, ampliar o acesso e qualificar as instituições de educação superior, após discussões, durante dois anos, com cerca de 200 instituições, entidades da comunidade acadêmica, organizações empresariais e de trabalhadores, movimentos sociais urbanos e do campo. Neste

projeto de reforma universitária é prevista a autonomia financeira das instituições federais, com garantia de repasse de 70% do orçamento do MEC, durante dez anos, mediante critérios de qualidade na distribuição de recursos (MEC, 2010). Atente-se ao fato de que este projeto de reforma suscita questionamentos e acaloradas discussões em setores educacionais, o que mostra a importância do debate, bem como os limites concretos na sua tramitação no Congresso Nacional.

Outras iniciativas e ações do Governo Lula mostram o empenho para assegurar o cumprimento dos compromissos do PNE, como a criação de universidades federais; expansão e interiorização de vagas nas IFES; criação e expansão da rede federal de educação tecnológica; autorização para contratar professores e técnicos para novas universidades e escolas técnicas; formação e qualificação de professores da educação básica; investimento em pesquisa, com incentivo à formação de mestres, doutores e pós-doutores. O acesso à educação superior também vem sendo estimulado mediante um conjunto de políticas de ações afirmativas, com o objetivo de eliminar todas as formas de discriminação e exclusão (idem, *ibid.*).

Além destes programas, vale salientar a política de expansão e fortalecimento das iniciativas de cooperação que o Brasil mantém com vários países, em especial as que têm por objetivo apoiar países em desenvolvimento na formação de pessoal em nível superior.

Observa-se, também, que várias ações foram desenvolvidas pelo governo federal, estados e municípios e houve a tentativa de articular o conjunto de políticas para tratar da educação básica. Nesse sentido, pode ser entendida a iniciativa recente do governo federal de elaborar o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Este Plano, a despeito das críticas que lhe são dirigidas por vários setores quanto à sua concepção e implementação, buscou estabelecer conexões entre a educação básica e a educação superior, ao assumir que o Estado tem compromisso com o processo educacional.

Considerações finais

A análise das ações realizadas nos quase 10 anos de vigência do PNE mostra que ocorreram avanços em relação às metas e objetivos que foram fixados no início da década de 2000, como também equívocos em

relação a algumas metas que não correspondem aos anseios e reivindicações de setores organizados da sociedade. No momento em que são abertas as discussões em relação a um novo PNE, é necessário, à luz do debate contemporâneo, examinar criticamente as ações realizadas, seus avanços e limites, de modo a contribuir para traçar novos horizontes para a educação brasileira.

A avaliação do PNE evidencia que a ausência de cumprimento das metas não pode ser atribuída apenas à instância da União. Esta tem responsabilidades concretas, mas os estados, o Distrito Federal e os municípios são corresponsáveis pelos compromissos do Plano. Dependendo da forma como se efetivam as relações entre os entes federados, dos arranjos institucionais e das condições políticas existentes, as metas poderão ser ou não alcançadas.

Não se pode descurar, entretanto, o fato de que as desigualdades socioeconômicas do país contribuem para determinar o mapa das desigualdades educacionais e, portanto, seria ingênuo supor que apenas medidas de caráter burocrático-administrativo pudessem elevar o patamar de escolaridade da população brasileira.

Esta situação mostra bem a complexidade dos problemas que o país ainda enfrenta, bem como a necessidade de estabelecer políticas articuladas e ações concertadas entre Estado e sociedade civil para garantir a todos o direito à educação de qualidade social.

Recebido em agosto de 2010 e aprovado em setembro de 2010.

Referências

ABICALIL, C.A. *PNE: limites e desafios*; uma avaliação necessária. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2007.

AGUIAR, M.A.S. O movimento dos educadores e sua valorização profissional: o que há de novo em anos recentes? *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Porto Alegre, v. 25, n. 2, p. 249-262, 2009.

AGUIAR, M.A.S.; SCHEIBE, L. Formação e valorização: desafios do PNE 2011-2020. *Retratos da Escola*, Brasília, DF, v. 4, n. 6, p. 77-90, jan./jul. 2010.

AMARAL, N.C. Financiamento da educação básica e o PNE 2011-2020. *Retrato de Escola*, Brasília, DF, v. 4, n. 6, p. 123-141, jan./jul. 2010.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO (ANPEd). Parecer da ANPEd sobre a proposta elaborada pelo MEC para o Plano Nacional de Educação. São Paulo: ANPEd, 1997.

AZEVEDO, J.M.L. Reflexões sobre políticas públicas e o PNE. *Retratos da Escola*, Brasília, DF, v. 4, n. 6, p. 27-35, jan./jul. 2010.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Educação e Cultura (CEC). *Avaliação técnica do Plano Nacional de Educação*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados; Coordenação de Publicações, 2004. 189p. (Ação parlamentar, n. 294).

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei n. 9394, de 20/12/1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

BRASIL. Lei n. 10.172, de 9/1/2001. Estabelece o Plano Nacional de Educação. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 jan. 2001.

BRASIL. Ministério da Educação. *O plano de desenvolvimento da educação: razões, princípios e programas*. Brasília, DF: MEC, 2007.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP). *Subsídios para a elaboração do Plano Nacional de Educação: roteiros e metas para o debate*. Brasília, DF: MEC/INEP, 1997. (Documental Estudos de Políticas Governamentais, v. 6, n. 3).

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP). *Os desafios do Plano Nacional de Educação*. Brasília, DF: MEC/INEP, 2004.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP). *Avaliação do Plano Nacional de Educação, 2001-2008*. Brasília, DF, MEC/INEP, 2010. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=

14950:8o-seminario-reuni-27-a-29-de-janeiro-de-2010-universidades-federais-consolidacao-e-expansao—2011—2020-subsidios-para-o-plano-nacional-de-educacao&catid=219&Itemid=86>. Acesso em: 20 ago. 2010.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONAE), 2010, Brasília, DF. *Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias*; Documento Referência. Brasília, DF: MEC, 2010a. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/conae>>. Acesso em: 10 mar. 2010.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONAE), 2010, Brasília, DF. *Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias*; Documento Final. Brasília, DF: MEC, 2010b. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/conae>>. Acesso em: 12 jul. 2010.

CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2., Belo Horizonte, 1997. *Plano Nacional de Educação: proposta do II CONED*. Belo Horizonte: CONED, 1998.

CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2., Belo Horizonte, 1997. *Plano Nacional de Educação: proposta da Sociedade Brasileira*. 2000.

CURY, C.R.J. Os desafios da construção de um Sistema Nacional de Educação. In: CONFERENCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONAE), 2010, Brasília, DF. *Reflexões sobre a construção do Sistema Nacional Articulado de educação e o Plano Nacional de Educação: diretrizes e estratégias de ação*. Brasília, DF: MEC, 2009.

DOURADO, L.F. (Org.). Plano Nacional de Educação: avaliação e retomada do protagonismo da sociedade civil organizada na luta pela educação. In: FERREIRA, N.S.C. *Políticas públicas e gestão da educação: polêmicas, fundamentos e análises*. Brasília, DF: Líber Livros, 2007. p. 21-50.

DOURADO, L.F. *Políticas e gestão da educação no Brasil: novos marcos regulatórios?* São Paulo: Xamã, 2009.

FERREIRA, N.S.C.; AGUIAR, M.A. (Org.). *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

FONSECA, M.; OLIVEIRA, J.F. A gestão escolar no contexto das recentes reformas educacionais brasileiras. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Porto Alegre, v. 25, n. 2, p. 233-248, 2009.

GRACINDO, R.V. O Sistema Nacional de Educação e a escola pública de qualidade para todos. *Retratos da Escola*, Brasília, DF, v. 4, n. 6, p. 53-64, jan./jul. 2010.

OLIVEIRA, R.P.; SANTANA W. (Org.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília, DF: UNESCO, 2010.

PINTO, J.M.R. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100, p. 877-897, out. 2007.

SAVIANI, D. *Sistema de educação: subsídios para a Conferência Nacional de Educação (CONAE)*. Brasília, DF: MEC, 2009.

VALENTE, I.; ROMANO, R. PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção? *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, p. 96-107, set. 2002.

WEBER, S. (Org.) *Democratização, educação e cidadania: caminho do Governo Arraes, 1987-1990*. São Paulo: Cortez, 1991.