



## Seção Temática: O Plano Nacional de Educação

Da conferência nacional de educação -  
2010 ao plano nacional de educação  
(2011- 2020)

*From the 2010 national conference on  
education to the national education  
plan (2011-2020)*

José Luís Sanfelice<sup>1</sup>

### Resumo

O presente artigo dedica-se ao tema da elaboração do novo Plano Nacional de Educação a vigorar de 2011 a 2020. O projeto do novo Plano Nacional de Educação, como foi encaminhado pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo, em dezembro de 2010, constitui-se na principal fonte primária utilizada. Dois outros documentos são cotejados: o Documento Final - Conferência Nacional de Educação 2010 e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2009 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, analisada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada em Comunicados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada nº 66. O projeto do Plano Nacional de Educação é sinteticamente apresentado em suas diretrizes, metas e estratégias. Considerações pontuais são feitas abordando alguns aspectos essenciais: educação infantil; ensino fundamental; ensino médio; ensino superior; analfabetismo; financiamento da educação; formação e valorização do quadro docente. Há questões quantitativas e qualitativas. As

<sup>1</sup> Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, Departamento de Filosofia e História da Educação. R. Bertrand Russell, 801, Barão Geraldo, 13083-970, Campinas, SP, Brasil.  
E-mail: <sanfelice00@hotmail.com>.



ponderações finais giram em torno das incertezas quanto à intervenção que o Congresso Nacional fará no projeto a ele submetido e que poderá avançar, retroceder ou permanecer como está.

**Palavras-chave:** Conferência Nacional de Educação. Plano Nacional de Educação. Política Educacional. Sistema Nacional de Educação.

## Abstract

*This article is dedicated to the theme of the drafting the new National Education Plan, to remain in effect from 2011 to 2020. The design of the new National Education Plan, as submitted by the Executive Branch to the Legislative Branch in December 2010, is predicated on the main primary sources used. Two other documents are compared: the Final Document – 2010 National Conference on Education and the 2009 Brazilian National Household Sample Survey conducted by the Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, and analyzed by the Institute of Applied Economic Research in Communiqué no. 66. The design of the National Education Plan is briefly presented in terms of guidelines, goals and strategies. Specific points are made by addressing certain key issues: pre-school education, primary education, secondary education, higher education, illiteracy, educational funding, training and the recognition of the teaching staff. There are both quantitative and qualitative issues. The final considerations revolve around the uncertainty, in relation to the intervention that Congress will make to the project as submitted; will they fast forward, rewind or will it remain as it is now.*

**Keywords:** National conference on education. National education plan. Educational policy. National education system.

## Introdução

O editorial de “Educação & Sociedade” (2010a) acusou o surgimento de medidas de grande impacto na educação brasileira dentre outras razões pela então recente divulgação do documento final da Conferência Nacional de Educação (CONAE)<sup>2</sup>.

A CONAE, realizada no período de 28 de março a 1º de abril de 2010, foi fruto de um compromisso institucional assumido pelo Ministério da Educação no transcorrer da Conferência Nacional de Educação Básica de 2008.

Na realidade a idéia da conferência era da sociedade civil, uma reivindicação antiga do movimento social de que houvesse instâncias de interlocução, no caso conferências nacionais, se desdobrando em conferências estaduais e municipais. Aliás, as entidades do movimento social já fizeram bem isso, porque as duas principais experiências que eu coloco como coletivas, das entidades do movimento social, são as Conferências Brasileiras de Educação (CBEs) e os Congressos Nacionais de Educação (CONEDs). [...] não houve a

participação do Estado, da institucionalidade. E a grande reivindicação da sociedade era que o Estado estivesse presente na discussão da educação junto com os movimentos sociais. [...] Eu sempre me reporto à decisão da CONEB, de que, em vez de fazer uma outra Conferência da Educação Básica, se fizesse a Conferência Nacional de Educação incluindo todos os níveis, etapas e modalidades da educação, com a participação da sociedade civil e das entidades governamentais. E na realidade foi isso que o MEC cumpriu quando convocou a Conferência Nacional de Educação (Fernandes, 2010, p.1032).

O documento final da CONAE (Construindo..., 2010, p.7) ressalta a parceria estabelecida entre inúmeras esferas institucionais e da sociedade que levaram à consolidação do seu conteúdo, resultado de um trabalho coletivo em torno de ideias para a construção do Sistema Nacional de Educação. Considera também que foram renovadas as perspectivas “para a organização da educação nacional e para a formulação do Plano Nacional de Educação 2011-2010”.

<sup>2</sup> Trata-se de um documento de 168 páginas, disponibilizado em: <<http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/documentofinal.pdf>>. CONAE 2010. Conferência Nacional de Educação. Construindo o Sistema Nacional de Educação: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação.

O editorial de Educação & Sociedade, já referido, aponta aspectos positivos e de avanços no documento final da CONAE e expressa a necessidade de que ele se legitime, ainda mais, articulando-se com o Plano Nacional de Educação por ser feito.

É sabido que a CONAE não aprovou um PNE, mas diretrizes, metas e estratégias para um possível plano que deveria ainda ser concebido e submetido aos trâmites legislativos para se tornar lei. Dada a importância que o novo PNE poderá ter na educação nessa segunda década do século XXI, um novo número da revista "Educação & Sociedade" (2010b) foi temático e com a seguinte chamada: Caminhos na construção do Plano Nacional da Educação: questões desafiadoras e embates emblemáticos. Há, ali, denso material de avaliação do PNE findo em 2010 e discussões das pendências candentes da educação brasileira.

Antecipando alguma característica do PNE que o governo do Presidente Lula poderia fazer ao fim do seu segundo mandato em 2010, o secretário executivo adjunto do Ministério da Educação (MEC) e coordenador da CONAE assim declarou (Brasil, 2009):

Primeiro, quando o ministro fala em menos metas é porque ele está falando no atual plano; nós temos uma avaliação do atual plano. Tínhamos duas avaliações que talvez sejam um consenso entre todos nós. Primeiro: o atual plano tem muitas metas: 295. Segundo: que muitas dessas metas não são metas. Meta é aquilo que você pode medir. Então tem muitas metas no atual plano que não se tem condição de medir. Nós fizemos a avaliação do plano desde 2004. Outra questão é que não houve estratégia no atual plano nem para as metas nem para a implementação do plano. E aí nós temos um problema: muitos estados e muitos municípios sequer fizeram seus planos estaduais e municipais. Por que? Porque faltou estratégia forte em relação à implementação do atual plano. Essas duas questões, essas duas variáveis na avaliação nos levam a pensar que o próximo plano deve ter muito menos metas. Outra questão: deve ter metas exequíveis e com possibilidade de

serem medidas. Mas o ministro está acrescentando uma que eu particularmente acho importante, que a sociedade possa saber quais são as metas (Fernandes, 2010, p.1043).

E outra informação prestada pela mesma fonte acima indicava que o projeto do PNE somente seria encaminhado ao Congresso Nacional depois das eleições para os poderes executivos e legislativos que ocorreriam no segundo semestre de 2010, como de fato aconteceu.

### O Projeto de Lei do PNE - 2011-2020

Ao apagar das luzes do mandato do presidente Lula, em 15 de dezembro, o Governo Federal encaminhou, ao Congresso Nacional, o Projeto de Lei (Brasil, 2010) propondo a criação do novo PNE, que terá metas a executar no período de 2011 a 2020 (portal.mec.gov.br).

Por força da legislação, o PNE está sob a competência da União, conforme estabelece o inciso I do Art. 9º, incluído no Título IV - Da organização da Educação Nacional - da Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996, que 'Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional' (Brasil, 1996).

A iniciativa do Poder Executivo responde também ao Art. 214 da Constituição Federal (Brasil, 1988), na forma em que passou a ser grafado, em decorrência do Art. 4º da Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009:

A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III -

melhoria da qualidade do ensino; IV - formação para o trabalho; V - promoção humanística, científica e tecnológica do País; VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (Art. 214)<sup>3</sup>.

O cenário no momento é de incertezas. O governo Lula findou-se e assumiu a presidente Dilma, a primeira mulher a ocupar tal cargo no Brasil. O Congresso Nacional sofrerá na sua composição as alterações que resultaram do último processo eleitoral, e o Projeto do PNE apenas está iniciando sua caminhada dentro de um quadro ainda pouco conhecido. Não se sabe exatamente os interesses e compromissos que os novos parlamentares, juntamente com os antigos, representarão ou defenderão. Hoje não há PNE vigorando: o último perdeu sua validade ao término do ano de 2010 e o próximo ainda tramitará. Por quanto tempo?

O documento em pauta, entretanto, pode ser um indicador de tendências e temáticas que alimentarão as discussões parlamentares e dos setores da sociedade envolvidos ou interessados nas questões educacionais do país. Embora o PNE que vier a se tornar lei possa nem de longe lembrar o atual Projeto, é importante conhecer o seu conteúdo inicial para melhor se posicionar e, se possível, compreender as divergências que estarão sendo fixadas nas discussões parlamentares ou entre as instituições que participarem dos debates.

O texto do Projeto do PNE é composto por um corpo de 12 artigos e um anexo com vinte metas acompanhadas de dezenas de estratégias. Formalmente corresponde ao que foi antecipado por Fernandes (2010, p.1043) citado acima: "poucas metas; meta é o que pode ser medido e estratégias fortes".

No corpo dos 12 artigos o Art. 2º estabelece as diretrizes do PNE: erradicação do analfabetismo; universalização do atendimento escolar; superação

das desigualdades educacionais; melhoria da qualidade socioambiental; promoção humanística, científica e tecnológica do País; estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto; valorização dos profissionais da educação; e difusão dos princípios da equidade, do respeito à diversidade e a gestão democrática da educação. É perceptível que algumas diretrizes se constituem na própria meta como, por exemplo, a erradicação do analfabetismo, ou repetem princípios constitucionais.

Na sequência se estabelece que as metas explicitadas no anexo sejam cumpridas no prazo de 2011 a 2020 e que se use por referência os censos nacionais da educação básica e superior mais atualizados (Art. 3º e art. 4º). Quanto à meta de ampliação progressiva do investimento público em educação (Meta 20 do anexo: Ampliar progressivamente o investimento público em educação até atingir, no mínimo, o patamar de 7% do produto interno bruto do País), a mesma "será avaliada no quarto ano da vigência dessa Lei, podendo ser revista, conforme o caso, para atender às necessidades financeiras do cumprimento das demais metas do PNE" (Art. 5º). Promoção de duas conferências nacionais de educação para avaliar e monitorar a execução do PNE (Art. 6º) e a criação do Fórum Nacional de Educação no âmbito do Ministério da Educação.

O regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios para a consecução das metas é contemplado no art. 7º, complementado pelo art. 8º, que exige dos Estados, Distrito Federal e municípios planos de educação em consonância com o novo PNE que contemplem as especificidades.

Por fim estabelece-se o prazo de um ano após a publicação da lei do PNE para que Estados, Distrito Federal e municípios aprovem leis específicas, disciplinando a gestão democrática da educação, e adaptem, juntamente com a União, o plano

<sup>3</sup> Na redação anterior falava-se de Plano Nacional de Educação de duração plurianual e o item VI não existia. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 7 jan. 2011.

plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais para que garantam as diretrizes, metas e estratégias do PNE. O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) será usado para avaliar a qualidade do ensino (Art. 9º ao 11).

Em sua essência, o Projeto de Lei cumpre as formalidades legais constitucionais absorvendo tópicos da própria Constituição ou da Lei de Diretrizes e Bases (LDB) nº 9.394/96 e estabelece algumas diretrizes. Não se pode dizer que haja novidades originalíssimas. Mesmo que um ou outro avanço se constate, são proposições que perpassam o ideário de educadores brasileiros, não necessariamente de todos, dos anos 1930 à atualidade. É compreensível: a sociedade brasileira se transforma nos limites das conjunturas de um capitalismo periférico e não se revoluciona. Os desafios de uma educação para o modo de produção capitalista se atualizam, modernizam-se e se expressam por conceitos de um referencial teórico hegemônico: sustentabilidade, equidade, diversidade, gestão democrática, regime de colaboração e necessidades educacionais específicas, dentre outros. Mas, quanto ao documento

## Anexo ao projeto de Lei do PNE

O Anexo recebe o título *Metas e Estratégias* (portal.mec.gov.br). São vinte as metas estabelecidas e acompanhadas pelas respectivas estratégias que, no total, são dezenas.

As metas de nº 1 a 4 dizem respeito à universalização do ensino:

- 1) Universalizar, até 2016, o atendimento escolar da população de 4 e 5 anos, e ampliar, até 2020, a oferta de educação infantil de forma a atender a 50% da população de até 3 anos.
- 2) Universalizar o ensino fundamental de nove anos para toda população de 6 a 14 anos.
- 3) Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos e elevar, até 2020, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% nesta faixa etária.

- 4) Universalizar, para a população de 4 a 17 anos, o atendimento escolar aos estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação na rede regular de ensino.

Das metas nº 5 a nº 14 o acento agudo recai sobre a qualificação do ensino, embora isso envolva alvos também quantitativos:

- 5) Alfabetizar todas as crianças até, no máximo, oito anos de idade.
- 6) Oferecer educação em tempo integral em 50% das escolas públicas de educação básica.
- 7) Atingir as seguintes médias nacionais para o IDEB...
- 8) Elevar a escolaridade média da população de 18 a 24 anos de modo a alcançar mínimo de 12 anos de estudo para as populações do campo, da região de menor escolaridade no país e dos 25% mais pobres, bem como igualar a escolaridade média entre negros e não negros, com vista à redução da desigualdade educacional.
- 9) Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais para 93,5% até 2015 e erradicar, até 2020, o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% a taxa de analfabetismo funcional.
- 10) Oferecer, no mínimo, 25% das matrículas de educação de jovens e adultos na forma integrada à educação profissional nos anos finais de ensino fundamental e no ensino médio.
- 11) Duplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta.
- 12) Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurando a qualidade da oferta.
- 13) Elevar a qualidade da educação superior pela ampliação da atuação de mestres e doutores nas instituições de educação superior para 75%, no mínimo, do corpo

docente em efetivo exercício, sendo, do total, 35% doutores.

14) Elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação *stricto sensu* de modo a atingir a titulação anual de 60 mil mestres e 25 mil doutores.

Na sequência há metas para a política de formação de docentes, plano de carreira e gestores:

15) Garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, que todos os professores da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.

16) Formar 50% dos professores da educação básica em nível de pós-graduação *lato e stricto sensu*, garantir a todos formação continuada em sua área de atuação.

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

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

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

E, por último, a meta mais nevrálgica de todas, uma vez que se dedica à questão dos recursos para que a proposta contida no PNE possa vingar:

20) Ampliar progressivamente o investimento público em educação até atingir, no mínimo, o patamar de 7% do produto interno bruto do país.

Mais de uma centena e meia de estratégias, no total, foram distribuídas e assinaladas para cada uma das metas acima. Seria demasiado apresentá-las agora. Entretanto, é de se notar que abarcam um universo imenso de ações de toda ordem, das quais são citadas algumas, ficando muito longe de sintetizá-las: regime de colaboração entre os níveis de governos, aquisição de equipamentos, aquisição de veículos, formação de pessoal especializado, acesso à rede mundial de computadores, diversificação curricular, exames nacionais, salas de recursos multifuncionais, educação inclusiva, tecnologias educacionais, instrumentos de avaliação, transferência direta de recursos às escolas, políticas de combate à violência nas escolas, atendimento à saúde e integridade física, mental e moral dos profissionais da educação, atendimento oftalmológico e fornecimento gratuito de óculos, programa nacional de assistência ao estudante, oferta de financiamento estudantil à educação profissional técnica de nível médio, interiorização da rede federal de educação superior, educação superior pública e gratuita prioritariamente para a formação de professores para a educação básica, aprofundar e aperfeiçoar o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), ampliar os cursos de pós-graduação, reforma curricular dos cursos de licenciatura, portal eletrônico para subsidiar professores, prova nacional de admissão de docentes e, dentre muitas outras, destinar recursos do Fundo Social ao desenvolvimento do ensino.

Eis aí, em breve síntese, o Projeto do PNE que começará a tramitar, como já dito, na nova legislatura parlamentar. Quanto tempo lá ficará? Onde será alterado? É bom que fique como está?

Duas observações se fazem necessárias. Caso um alienígena, por alguma razão, lesse o atual Projeto, sua impressão inicial poderia ser a seguinte: em educação, no Brasil, tudo ainda está por ser feito. Como ele não conhece nossa história da educação, estaria sendo induzido a tal comentário pela extensão das estratégias contidas no texto e que vão implicar em obstinada intervenção sistemática para que se materializem. Mas, o suposto alienígena poderia ter

uma melhor impressão se o convencessem de que tudo está caminhando e que o projeto do PNE é apenas realista, objetivo e pragmático: diretrizes, metas e estratégias! Aparentemente asséptico, pois não faz uma única discussão conceitual do que quer que seja. É assim mesmo que o legislador deve proceder? Mais ainda: o Projeto do PNE, administrativo, técnico e burocrático, é *quase* sem ideologia. Ela está presente nos conceitos que assume, nas políticas que induz e no papel que reserva ao Estado educador.

E, por falar em Estado educador, há, então, uma segunda observação. Em decorrência da nova redação dada ao Art. 214 da Constituição Federal, por intervenção da Emenda Constitucional nº 59 de 2009 (Brasil, 2009), acima referenciada, o PNE a ser aprovado integra-se na política educacional do Estado, teoricamente significando, seja para o bem ou para o mau, o que deverá ser observado por todo e qualquer governo que esteja de plantão no decorrer da próxima década. Registra-se mais uma vez que no presente momento não há um PNE em vigência, pois o anterior se extinguiu no último dia do ano de 2010 e o proposto para substituí-lo chegou tardiamente ao Congresso Nacional sob o protesto, pelo atraso, de várias entidades<sup>4</sup>.

### Considerações Finais

Como a oferta quantitativa do ensino fundamental acusa progressos, embora qualitativamente continue bastante comprometido, há uma tendência a se atribuir à educação infantil e ao ensino médio os novos desafios a serem enfrentados. Segue alguns dados e aspectos esclarecedores.

#### Educação infantil

A educação infantil reconhecida na legislação como a primeira etapa da educação básica, pela meta nº 1 do Projeto (PNE), deverá se universalizar, até 2016 para as crianças da faixa etária de 4 e 5 anos e, até 2020, atender a 50% da população de até 3 anos.

Dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) indicam que, em 2009, era muito pequeno o acesso de crianças entre zero e três anos às creches, apenas 18,4% (Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada, 2010). O PNE findo em 2010 previa que em 2006 essa taxa deveria ser de 30,0%. O mesmo estudo revela ainda a desigualdade de oportunidades de acesso entre as crianças das diferentes regiões brasileiras, entre a zona urbana e rural, entre as brancas, pretas ou pardas e entre as mais ricas e as mais pobres. São desigualdades que se mantêm ao longo do tempo.

A situação das crianças de 4 a 6 anos era melhor, pois 81,3% frequentavam a escola em 2009. Repete-se aqui, grosso modo, um quadro semelhante de desigualdades.

Dentre as nove estratégias atreladas à meta nº 1 do Projeto (PNE), parece ser fundamental o regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios para o enfrentamento das condições ainda precárias da educação infantil.

#### Ensino fundamental

No Comunicados do IPEA nº 66 se apresenta uma análise sobre a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PENAD) de 2009 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), abordando a evolução da educação no Brasil no período de 1992 a 2009. Uma afirmação feita já na introdução do texto assegura que o Brasil chegou à universalização do acesso ao ensino fundamental que é, por exemplo, o objetivo da meta nº 2 do Projeto do PNE, acompanhada de nada mais, nada menos, do que de doze estratégias.

Segundo o IPEA (2010):

Para a população de 7 a 14 anos (público potencial do ensino fundamental, a universalização do acesso à escola é um dos grandes avanços sociais que vieram com a Constituição Federal de 1988. [...] a taxa de frequência bruta<sup>5</sup> que era de 86,6%, em 1992, passou a 98%, em 2009.

<sup>4</sup> A integração do PNE na política educacional do Estado é uma concepção já presente na Lei nº 10172, de 9 de janeiro de 2001, que aprovou o PNE vigente de 2001 a 2010. Disponível em: <[www.pedagogiaemfoco.pro.br](http://www.pedagogiaemfoco.pro.br)>. Acesso em: 13 jun. 2011.

<sup>5</sup> “[...] percentual da população por faixa etária que frequenta escola, independentemente do grau de ensino que está matriculada”.

Embora os próprios dados indiquem uma taxa residual de 2% de brasileiros que ainda não acessaram o ensino fundamental na faixa etária dos 7 aos 14 anos, a análise do IPEA expressa o fim do ciclo expansionista daquele nível. Mas, é preciso reconhecer que a meta nº 2 do Projeto (PNE) deseja universalizar o ensino fundamental de nove anos para toda população de 6 a 14 anos para atender a Lei nº 11.274 de 2006 (Brasil, 2006), que também diminuiu a idade de entrada no ensino fundamental obrigatório para 6 anos de idade. Será necessário, portanto, um ajuste nas instâncias governamentais sobre as diferentes perspectivas.

No mesmo sentido se pode apontar que na análise do IPEA o ensino fundamental não revela grandes disparidades quando comparado “sob as óticas regional, de localização, de gênero, de raça ou cor e de renda”, enquanto as estratégias propostas para a meta nº 2 do Projeto (PNE) dão a entender que há muito a ser feito em decorrência das diferenças ainda marcantes entre a população escolar do campo e das cidades.

Por fim aponto dois argumentos usados pelo IPEA em favor da tese do fim do ciclo expansionista do ensino fundamental: “de um lado, a relativa estabilização do fluxo escolar nessa etapa da educação; de outro, a diminuição da população na faixa etária”. Nada a discordar, embora não se saiba exatamente em quanto tempo esta situação se estabilizará, mas, de fato, tendencialmente é possível prevê-la.

Fora as questões acima, o IPEA pondera sobre os desafios:

Além de ainda haver uma porcentagem residual de crianças e jovens fora da escola, entre os matriculados há os que não aprendem ou que progridem lentamente, repetem o ano e acabam abandonando os estudos. Os fatores que contribuem para essas dificuldades estão relacionadas à qualidade do ensino, à gestão das escolas e sistemas de ensino, às condições de acesso e permanência e às desigualdades sociais dos próprios alunos e de seus familiares (Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada, 2010, p.18).

Asseguro, sem o ônus da citação, que várias das estratégias da meta nº 2 do Projeto do PNE visam enfrentar os desafios apontados.

## Ensino médio

Pelo documento do IPEA, a população da faixa etária de 15 a 17 anos, público potencial do ensino médio, frequentava a escola em 85,2% no ano de 2009, mas somente 50,9% encontravam-se no ensino médio.

Bem, a meta nº 3 do Projeto do PNE é viabilizar, até 2016, que 100% da população de 15 a 17 anos esteja na escola. Pretende-se que em 2020, 85% dessa população esteja no ensino médio. Seria a universalização escolar, mas não ainda a universalização do ensino médio. Os problemas candentes do ensino médio são desafiadores: diferenças de acesso entre as regiões do Brasil, entre a população urbana e rural, entre brancos e negros, entre ricos e pobres, além dos problemas de fluxo escolar e oferta no período noturno.

As doze estratégias do Projeto do PNE para a meta nº 3, parecem ser insuficientes face ao tamanho do obstáculo a ser transposto. Há correções que precisam ser feitas no ensino fundamental, pois são sérios os seus reflexos no ensino médio. Há medidas relacionadas ao ensino profissional, bem como outras relacionadas ao acesso ao ensino superior. Não serão metas fáceis a serem atingidas.

## Ensino superior

A meta nº 8 do Projeto (PNE) deseja elevar a escolaridade média da população de 18 a 24 anos de modo a alcançar o mínimo de 12 anos de estudo para as populações do campo, da região de menor escolaridade no país e dos 25% mais pobres, bem como igualar a escolaridade média entre negros e não negros.

Teoricamente os brasileiros de 18 a 24 anos constituem a população potencial para a educação superior, mas, em 2009, apenas 30,3% dela encontrava-

se frequentando escolas, sem considerar o nível de escolaridade em que se localizavam. A meta nº 8 é então realista. Grande parte dos jovens de 18 a 24 anos não tem doze anos de estudo, ou seja, para os padrões de hoje, nove anos de ensino fundamental e três anos de ensino médio. Do total da população da faixa de 18 a 24 anos apenas 14,4% estavam na educação superior em 2009. É o reflexo absolutizado do comprometimento de fluxo e da evasão nos ensinos fundamental e médio, embora o percentual de hoje seja o maior de todos os anos anteriores.

O Comunicado do IPEA nº 66 (Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada, 2010, p.22) atribui a melhoria de frequência ao ensino superior provavelmente às ações governamentais: a) ampliação das vagas nas instituições federais de ensino; b) ampliação do Financiamento estudantil (Fies) e c) instituição do Programa Universidade para Todos (Prouni).

Repetem-se aqui as desigualdades regionais, de cidades e campo, étnicas e sociais. A meta nº 12 do Projeto (PNE) é elevar a taxa de matrícula na educação superior em 50,0% e 33,0% para a população de 18 a 24 anos, assegurando a qualidade da oferta. Dezesseis estratégias estão arroladas, mas, provavelmente, por mais que venham a se materializar em ações, estão aquém das necessidades de um país em desenvolvimento já na segunda década do século XXI.

## Analfabetismo

No Brasil, o analfabetismo ainda é um dos grandes problemas sociais que devem ser enfrentados para construção da cidadania plena (Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada, 2010, p.9).

Houve progressos. O índice de analfabetos com 15 anos ou mais, em 2009, era cerca de 9,7%, ou seja, 7,5 pontos percentuais menor do que em 1992. O número total de analfabetos, entretanto, vem permanecendo praticamente o mesmo: 14 milhões de pessoas. As diferenças regionais entre a população rural e urbana e entre negros e brancos são muitas. Também há especificidades quando se leva em conta

as faixas etárias, os mais ricos e ou mais pobres. Por exemplo: o analfabetismo é bem mais acentuado na população negra e fortemente concentrado na população de baixa renda. A conclusão do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada, 2010, p.9) é estarrecedora: “[...] a queda do analfabetismo se processa mais pelo efeito demográfico do que pelas iniciativas do governo ou da sociedade civil. A queda do analfabetismo está ocorrendo, portanto, pela escolarização da população mais nova e pela própria dinâmica populacional”.

As metas de nº 3, 4, 5 e 8 do Projeto do PNE visam auxiliar a erradicação do analfabetismo e ampliar a escolaridade média dos brasileiros. A meta de nº 9 prevê que em 2020 não haverá analfabetos em número absoluto, mas o analfabetismo funcional, se tudo der certo, estará reduzido em 50,0%.

## Outras questões clássicas

A história da educação brasileira nos indica que alguns temas sempre reiterados poderão novamente ocupar grandes espaços das discussões a serem travadas durante a tramitação do Projeto do PNE. Sem dúvida o investimento público em educação será um deles e por conta do óbvio. A porcentagem do PIB a ser aplicada na efetivação das metas quantitativas e qualitativas estabelecidas é um fortíssimo condicionante prático das ações.

Outro aspecto de imensa importância diz respeito à formação de professores, carreira do magistério e salários.

A primeira questão recebeu, por exemplo, um tratamento no Documento Final da CONAE 2010 em seu Eixo V - Financiamento da Educação e Controle Social. Reconhecendo avanços nas modificações de ordem jurídico-institucional, no âmbito das políticas educacionais - Constituição Federal de 1988, LDB (Lei nº 9394/96), PNE (Lei nº 10.172/01) (Brasil, 2001), instituição do FUNDEF/FUNDEB e Emenda Constitucional 59/2009 (Brasil, 2009) - o documento é taxativo:

[...] o debate sobre o *financiamento da educação é central* e envolve a solução de alguns nós críticos: a revisão do papel da União

no financiamento da educação básica; a instituição de um verdadeiro regime de colaboração entre os entes federados; o estabelecimento de uma real valorização dos trabalhadores em educação, a definição de referenciais de qualidade para todos os níveis e modalidades de educação/ensino; e a definição do papel da educação superior pública no processo de desenvolvimento do País. Além disso, é preciso determinar que o orçamento da educação seja administrado sempre pelas secretarias de educação e não pelas secretarias de governo, fazenda ou suas correlatas. Nesse contexto, é fundamental a criação e instituição da Lei de Responsabilidade Educacional e alterações de dispositivos da LRF que limitam os avanços na área da educação (Brasil, 2010, p.106).

Ou seja: a crucial questão do financiamento para a educação não está restrita a estabelecer que porcentagem do PIB será reservada a ela. As implicações são muito maiores e a meta de nº 20 do projeto do PNE é quase genérica: “ampliar progressivamente o investimento público em educação até atingir, no mínimo, o patamar de 7% do produto interno bruto do país”. Até 2020?

Já a questão dos docentes foi tratada no Documento Final da CONAE 2010 em seu Eixo IV - Formação e Valorização dos/das profissionais da educação, afirmando que “[...] é fundamental a institucionalização de uma Política Nacional de Formação e Valorização dos/das Profissionais da Educação” que independentemente dos níveis e modalidades em que venham atuar, devem contar com uma base comum, de sólida formação teórica e interdisciplinar, quanto pela unidade entre teoria e prática, a centralidade do trabalho como princípio educativo e a pesquisa como princípio cognitivo.

[...] articulada à formação inicial e continuada, faz-se necessária a criação de um *plano de carreira* específico para todos/as profissionais da educação que abranja: piso salarial nacional, jornada de trabalho em uma única instituição de ensino, com tempo destinado à formação e planejamento; condições dignas

de trabalho; e definição de um número máximo de estudantes por turma, tendo como referência o custo aluno/a - qualidade (CAQ) (Brasil, 2010, p.95).

Os dois aspectos comentados acima estão contemplados, grosso modo, no Projeto do PNE, por exemplo, nas metas de nº 17, 18 e 20. A visão mais técnica e pragmática do Projeto inviabiliza perceber orientações teóricas, ideológicas e políticas que se encontram mais elaboradas e, portanto, mais explícitas contidas no Documento Final da CONAE 2010. É imprevisível o rumo que as discussões parlamentares tomarão.

Por último, mas sem adentrar em mais um tema fulcral, registre-se que é possível que muito se volte a debater sobre como, finalmente, se poderia constituir o Sistema Nacional de Educação. Dos embates conceituais a legislação por se fazer, há grandes esperanças de que se avance:

[...] ao consolidar o *Sistema Nacional de Educação*, asseguram-se em última instância, as políticas e mecanismos necessários à garantia: dos recursos públicos, exclusivamente para a educação pública, direcionados à superação do atraso educacional e ao pagamento da dívida social e educacional do Estado para com a nação; da manutenção e desenvolvimento da educação escolar em todos os níveis e modalidades, em todos os sistemas de educação, com exclusividade para as instituições públicas; da universalização da educação básica (em suas etapas e modalidades); da ampliação da oferta e melhoria da qualidade de cursos profissionalizantes; da democratização do acesso e da permanência na educação superior, ampliando as redes de instituições educacionais públicas, com recursos humanos devidamente qualificados e número de vagas necessárias; do fortalecimento do caráter público, gratuito e de qualidade da educação brasileira, em todos os órgãos dos sistemas de educação; da implementação da gestão democrática nos sistemas de educação e nas instituições educativas; do reconhecimento e respeito à

diversidade, de promoção de uma educação antirracista e antissexista, de valorização dos profissionais da educação pública e privada (professores/as, técnicos/as, funcionários/as administrativos/as e de apoio) em sua formação inicial e continuada, carreira, salário e condições de trabalho (Brasil, 2010, p.24).

É possível se afirmar que o Projeto do PNE absorve muitas características do Documento Final da CONAE 2010 e, no que diz respeito ao Sistema Nacional de Educação, várias estratégias do Projeto indicam que se busca rumar em tal direção. Mas, é preciso dizer que nada está garantido. Não se sabe, por exemplo, como o setor privado da educação brasileira, sempre organizado, interferirá nas discussões do PNE, embora também tenha se representado na CONAE<sup>6</sup>.

Os educadores brasileiros, as entidades representativas e as instituições interessadas nos temas educacionais brasileiros dispõem, portanto, de bons motivos para continuarem mobilizados ou ainda se mobilizarem em torno da tramitação do Projeto (PNE). Quem conhece um pouco que seja das peripécias ocorridas no processo histórico de construção das nossas LDB tem motivos para aguçar a atenção. Se não for possível avançar, que não haja retrocessos. É o mínimo a se desejar numa sociedade conservadora e onde o interesse privado teima em se impor sobre as causas coletivas. O novo PNE não trará a revolução social pela educação, mas, pelo menos, talvez ajude a todos a ingressar no Século XXI.

## Referências

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. 1988. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccvil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccvil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 7 jan. 2011.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. *Diário Oficial da União*, 24 dez. 1996. Disponível em: <[portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/](http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/)>. Acesso em: 14 mar. 2011.

BRASIL. Lei nº 10172, de 9 de janeiro de 2001. *Diário Oficial da União*, 10 jan. 2001. p.1. Disponível em: <[www.pedagogiaemfoco.pro.br/](http://www.pedagogiaemfoco.pro.br/)>. Acesso em: 13 jan. 2011.

BRASIL. Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006. *Diário Oficial da União*, 7 fev. 2006. p.1. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/](http://www.planalto.gov.br/)>. Acesso em: 13 jan. 2011.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. *Diário Oficial da União*, 12 nov. 2009, p.8. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccvil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59/](http://www.planalto.gov.br/ccvil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59/)>. Acesso em: 7 jan. 2011.

CONSTRUINDO o Sistema Nacional articulado de educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2010. Brasília. *Documento Final*. Brasília, DF: MEC, 2010. 164p. Disponível em: <[http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento\\_final.pdf](http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento_final.pdf)>. Acesso em: 17 jan. 2011.

BRASIL. *Projeto de Lei nº Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020, e dá outras providências*. 2010. Disponível em: <[portal.mec.gov.br/](http://portal.mec.gov.br/)>. Acesso em: 7 jan. 2011.

EDUCAÇÃO & Sociedade. *Revista de Ciência da Educação*, v.31, n.111, 2010a.

EDUCAÇÃO & Sociedade. *Revista de Ciência da Educação*, v.31, n.112, 2010b.

FERNANDES, F.C. Entrevista: a Conferência Nacional de Educação (CONAE) e o Plano Nacional de Educação (PNE). *Educação & Sociedade: Revista de Ciência e Educação*, v.31, n.112, p.1031-1058, 2010.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA - PNAD 2009: primeiras análises: situação da educação brasileira - avanços e problemas. *Comunicados do IPEA*, nº 66, 18 de novembro de 2010. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/>>. Acesso em: 7 jan. 2011.

Recebido e aceito para publicação em 15/2/2011.

<sup>6</sup> Esclarecimentos importantes sobre a realização da CONAE e os subsídios que ela trouxe para a formulação do Projeto do PNE foram antecipadamente prestados pelo professor Francisco das hagas Fernandes, secretário executivo adjunto do MEC e coordenador da conferência, em entrevista concedida em 27/09/2010. Cf. a íntegra em *Educação e Sociedade*, nº 112, p. 1031-1058.

