

PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO - PNE

Subsídios para a Elaboração dos Planos Estaduais e Municipais de Educação

Brasília-DF
2001

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Brasil. Ministério da Educação.

Plano Nacional de Educação – PNE / Ministério da Educação. – Brasília :
Inep, 2001.

123 p. : tab.

1. Plano Nacional de Educação. I. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. II. Conselho Nacional de Secretários de Educação. III. União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação. IV. Título.

CDU 37.014. 5

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	7
INTRODUÇÃO	11
Os Planos Estaduais e Municipais de Educação: considerações e propostas para sua elaboração à luz do PNE	13
Um processo histórico	13
O que é o Plano Nacional de Educação	15
O PNE e os compromissos internacionais	16
Processo de elaboração dos planos	16
Substância e forma	20
Acompanhamento e avaliação	24
Mais três pontos importantes	24
LEI Nº 10.172/2001	27
PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO – PNE	31
I – INTRODUÇÃO	33
1 Histórico	33
2 Objetivos e Prioridades	34
II – NÍVEIS DE ENSINO	36
A – EDUCAÇÃO BÁSICA	36
1 EDUCAÇÃO INFANTIL	36
1.1 Diagnóstico	36
1.2 Diretrizes	40
1.3 Objetivos e Metas	42
2 ENSINO FUNDAMENTAL	45
2.1 Diagnóstico	45
2.2 Diretrizes	49
2.3 Objetivos e Metas	50
3 ENSINO MÉDIO	52
3.1 Diagnóstico	52
3.2 Diretrizes	58
3.3 Objetivos e Metas	58

B – EDUCAÇÃO SUPERIOR	60
4 EDUCAÇÃO SUPERIOR	60
4.1 Diagnóstico	60
4.2 Diretrizes	65
4.3 Objetivos e Metas	67
4.4 Financiamento e Gestão da Educação Superior	69
III – MODALIDADES DE ENSINO	70
5 EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS	70
5.1 Diagnóstico	70
5.2 Diretrizes	73
5.3 Objetivos e Metas	74
6 EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA E TECNOLOGIAS EDUCACIONAIS	76
6.1 Diagnóstico	76
6.2 Diretrizes	77
6.3 Objetivos e Metas	78
7 EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA E FORMAÇÃO PROFISSIONAL	80
7.1 Diagnóstico	80
7.2 Diretrizes	81
7.3 Objetivos e Metas	82
8 EDUCAÇÃO ESPECIAL	83
8.1 Diagnóstico	84
8.2 Diretrizes	86
8.3 Objetivos e Metas	88
9 EDUCAÇÃO INDÍGENA	91
9.1 Diagnóstico	91
9.2 Diretrizes	92
9.3 Objetivos e Metas	93
IV – MAGISTÉRIO DA EDUCAÇÃO BÁSICA	95
10 FORMAÇÃO DOS PROFESSORES E VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO	95
10.1 Diagnóstico	95
10.2 Diretrizes	97
10.3 Objetivos e Metas	100
V – FINANCIAMENTO E GESTÃO	102
11 FINANCIAMENTO E GESTÃO	102
11.1 Diagnóstico	102
11.2 Diretrizes	108
11.3 Objetivos e Metas do Financiamento	111
11.4 Objetivos e Metas da Gestão	113

VI – ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO DO PLANO	114
MENSAGEM N° 9/2001	117

LISTA DAS TABELAS

Tabela 1 – Matrícula, em 25/3, no ensino fundamental, por faixa etária e localização – 1998	46
Tabela 2 – Taxa de escolarização bruta e líquida na faixa etária de 7 a 14 anos – Brasil e Regiões – 1991 e 1996	47
Tabela 3 – Ensino Médio – Matrícula – Brasil – 1991 e 1998	53
Tabela 4 – Ensino Médio – Taxa de Abandono e Reprovação – 1995 e 1997	54
Tabela 5 – Ensino Médio – Taxa de Distorção idade/série – 1996-1998	55
Tabela 6 – Educação Básica – Matrícula – Brasil – 1995-2010	56
Tabela 7 – Ensino Superior no Brasil – 1998	60
Tabela 8 – Evolução da matrícula por dependência administrativa – Brasil – 1980-1998	61
Tabela 9 – Matrícula por Dependência Administrativa – Brasil e Regiões – Nível Superior – 1998	62
Tabela 10 – Índice de Crescimento da Matrícula por Dependência Administrativa – Brasil – 1988-1998	63
Tabela 11 – Ifes – Participação das Despesas com Aposentadorias e Pensões no Total de Despesas com Pessoal e Encargos Sociais	64
Tabela 12 – Ifes – Relação entre Despesas com Aposentadorias e Pensões e com Outros Custeios e Capital	64
Tabela 13 – Ifes – Despesas com Investimentos e Inversões Financeiras	65
Tabela 14 – Taxas de Analfabetismo das Pessoas de 15 anos ou mais – Brasil e Regiões – 1996	71
Tabela 15 – Escolarização da População – 1996	71
Tabela 16 – População de 15 anos ou mais de idade por situação de alfabetização – 1997	72
Tabela 17 – Média de anos de estudo das pessoas de 10 anos ou mais de idade por sexo e cor – 1996	72
Tabela 18 – Habilitações de nível médio com maior número de concluintes – 1988 e 1996	81
Tabela 19 – Funções Docentes – Distribuição nacional por nível de formação e níveis escolares em que atuam – 1998	96
Tabela 20 – Ministério da Educação – Despesa por Fonte	103
Tabela 21 – Gastos Diretos com Educação das Administrações Públicas – 1997	103
Tabela 22 – Gastos com Educação – Esferas de governo – 1997	104
Tabela 23 – Origem das Receitas do Fundef – 1998	104
Tabela 24 – Efeitos Financeiros do Fundef, nos Municípios com gasto abaixo do valor mínimo – 1998	105
Tabela 25 – Despesas Públicas com Educação, em relação ao PIB – 1995	107
Tabela 26 – Programa Dinheiro Direto na Escola – 1995 a 1998 – Atendimento	108

Em 9 de janeiro de 2001, foi sancionada a Lei nº 10.172, que estabelece o Plano Nacional de Educação. Seu art. 2º determina que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios elaborem, em consonância com o nacional, planos estaduais e municipais correspondentes. Alguns Estados e Municípios já se envolveram nesse trabalho, seguindo diferentes metodologias. Outros ainda não o iniciaram.

Considerando a urgência do tempo e a necessidade de articulação e coerência em torno do PNE, o Consed, a Undime, o MEC, a Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados, a Comissão de Educação do Senado Federal, a Unesco e a Abong, durante a reunião do Consed em 27 de junho de 2001, decidiram criar uma comissão nacional, constituída por estes mesmos organismos,¹ com a finalidade de coordenar e subsidiar esse processo e estabelecer o necessário compasso na elaboração dos planos estaduais e municipais.

O presente documento tece considerações sobre o Plano Nacional de Educação e apresenta algumas orientações para a elaboração dos diversos planos, visando primordialmente incentivar a parceria e a colaboração dos atores envolvidos.

¹ A Comissão Nacional designou uma subcomissão, constituída de três consultores – João Monlevade, Candido Alberto Gomes e Vital Didonet – e um representante do MEC/Inep – Solange M^a F. G. Paiva Castro –, sob a coordenação do Consed. A essa subcomissão compete elaborar documentos de orientação, organizar reuniões e seminários e prestar apoio técnico aos Estados que o solicitarem.

Os Planos Estaduais e Municipais de Educação: considerações e propostas para sua elaboração à luz do PNE

UM PROCESSO HISTÓRICO

O Plano Nacional de Educação surge no contexto de um processo histórico de planejamento e organização. O documento aprovado pela Lei nº 10.172/2001 não é resultado de uma decisão isolada de alguma autoridade, de um grupo de pessoas ou de forças políticas ou educacionais mobilizadas há poucos anos, que se queira impor a toda a Nação. Ele tem uma longa história. Situa-lo nessa perspectiva histórica é condição para compreender a sua dimensão político-educacional e avaliar o significado dos próximos passos.

Há mais de 60 anos, em 1932, destacados educadores e intelectuais brasileiros lançaram o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, no qual recomendaram a necessidade da elaboração de um plano amplo e unitário para promover a reconstrução da educação no País. Tão forte foi esse alerta que, dois anos depois, a Constituição de 1934 incluiu um artigo que determinava como uma das competências da União *"fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino em todos os graus e ramos, comuns e especializados..."* (art. 150).

Somente a Constituição de 1937 omitiu esse tema, mas, passado o período da ditadura, ele voltou ao texto constitucional em 1946 e nele se manteve na Constituição de 1967. Foi se consolidando, assim, como uma proposta democrática. Em 1962, sob a égide da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei nº 4.024/61), foi elaborado pelo MEC e aprovado pelo Conselho Federal de Educação o primeiro Plano Nacional de Educação, que estabelecia objetivos e metas para um período de oito anos. Em 1965, passou por uma revisão, quando se estabeleceram normas descentralizadoras visando à elaboração de planos estaduais. No período dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND, 1970 a 1984), foram elaborados os Planos Setoriais de Educação, Cultura e Desporto (PSECD). Apenas na preparação do III PSECD, houve interesse na participação dos Estados. O Ministério da Educação promoveu um encontro em Brasília e cinco encontros regionais de planejamento, com representantes das secretarias de educação, universidades, conselhos estaduais de educação e outros, para colher subsídios, o que possibilitou a feitura de um plano mais aberto, com linhas nacionais e prioridades regionais.

A Assembléia Nacional Constituinte, no calor da redemocratização e da intensa mobilização da sociedade pelo reordenamento jurídico do País e o estabelecimento de bases sólidas para a construção de uma sociedade livre, justa e democrática, acolheu a proposta de explicitar, na Constituição brasileira, o dispositivo sobre o Plano Nacional de Educação de forma bem mais ampla do que nas Cartas Magnas anteriores. Estávamos em 1988. O art. 214 da nova Constituição expressa o desejo da nação brasileira de *um Plano Nacional de Educação, de duração plurianual, que leve à erradicação do analfabetismo, à universalização do atendimento escolar, à melhoria da qualidade do ensino, à formação para o trabalho e à promoção humanística, científica e tecnológica do País. A sociedade, mais uma vez, eleva ao nível constitucional um desejo e um objetivo nacional.*

Em seguida, começou o debate sobre as novas diretrizes e bases da educação nacional, consideradas condição prévia de um plano nacional de educação. Foram mais de oito anos – de 1988 a 1996 – de discussões, busca de consensos e negociações, até se aprovar a nova LDB (Lei nº 9.394/96). Nesse ínterim, realizou-se a

Conferência Mundial de Educação para Todos (Jomtien, Tailândia, 1990), promovida pela Unesco e co-patrocinada pelo Pnud, Unicef e Banco Mundial, com vários outros organismos internacionais e a participação de 155 países e centenas de organizações da sociedade civil. Uma decorrência prática foi a formação do EFA-9: os países com maior número de analfabetos e maiores déficits no atendimento da escolaridade obrigatória elaborariam planos decenais de educação para todos. O Brasil era um deles.²

Nos anos de 1993 e 1994, o MEC liderou a elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos, em processos ascendentes, gerando planos municipais, estaduais e, finalmente, nacional. Os dirigentes da educação de então, em grande parte, quer no âmbito municipal, quer no estadual, em órgãos públicos ou como membros de organizações da sociedade civil, tiveram alguma participação nesse processo.

A LDB retomou o mandato de Jomtien, instituindo a Década da Educação, a vigorar a partir de dezembro de 1997 (art. 87) e determinando à União encaminhar ao Poder Legislativo, no prazo de um ano, o Plano Nacional de Educação. Novamente se obtêm avanços: o plano deve ter sintonia com a Declaração Mundial de Educação para Todos e a duração de uma década.

O ano de 1997 foi dedicado à sua formulação. Dois projetos foram apresentados à Câmara dos Deputados: o de nº 4.155/98, subscrito pelo Deputado Ivan Valente e outros, que encaminhava a proposta do II Coned, e o de nº 4.173/98, elaborado pelo MEC e apresentado pelo governo federal.

Seguiram-se três anos – 1998, 1999 e 2000 – de tramitação legislativa no Congresso Nacional. Ali, um amplo e intenso programa de debates foi instaurado, emendas foram apresentadas, sugestões, encaminhadas. O estudo das diversas contribuições levou o relator, Deputado Nelson Marchezan, a apresentar um Substitutivo, que, depois de duas revisões e novas emendas, foi aprovado pela Comissão de Educação, Cultura e Desporto. Requerimento assinado pelos líderes de todos os partidos políticos fez com que o projeto fosse encaminhado ao Plenário da Câmara dos Deputados, para análise e votação em regime de urgência. Uma sessão plenária foi transformada em Comissão Geral, para ouvir especialistas e debater amplamente o projeto naquele Plenário. Seguiu-se sua aprovação e encaminhamento ao Senado Federal. Este aprovou sem alterações o Projeto encaminhado pela Câmara dos Deputados, sendo enviado ao Presidente da República, para sanção.

Em 9 de janeiro de 2001, o Presidente sancionou a lei que institui o PNE, com vetos a nove metas, propostos pelo Ministério da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão, que ainda não foram submetidos à votação do Congresso Nacional.

O PNE, portanto, consolida um desejo e um esforço histórico de mais de 60 anos. Compete aos atuais dirigentes prosseguir essa trajetória da educação, consolidando o estágio atual e formulando o próximo. A elaboração dos planos estaduais e municipais constitui a nova etapa, expressando em cada ente federado os objetivos e metas que lhe correspondem no conjunto e em vista de sua realidade, para que o País alcance o patamar educacional proposto no Plano Nacional no horizonte dos dez anos de sua vigência.

² Faziam parte desse grupo, além do Brasil, a Indonésia, o México, a China, o Paquistão, a Índia, a Nigéria, o Egito e Bangladesh.

O QUE É O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

O Plano Nacional tem características relevantes que repercutem na concepção e no desenho operacional dos planos estaduais e municipais:

- 1) Trata-se de um plano **nacional** e não de um plano da União.³ Os objetivos e metas nele fixados são objetivos e metas da Nação brasileira. Cada Estado, o Distrito Federal e cada Município estão ali dentro como parte constitutiva. São as crianças, os jovens e os adultos de seus respectivos territórios os destinatários do esforço educacional proposto. Os recursos que serão envolvidos para alcançar tais propósitos são, também, de todos os entes federados;
- 2) É um plano **de Estado**, não um plano de governo. Ele transcende pelo menos dois períodos governamentais. É a sociedade toda a herdeira de suas ações e suas metas, a proprietária dos seus compromissos. Mesmo mudando o governo e alternando-se os partidos políticos no poder, o plano continua, porque ele vem responder a um ditame superior – constitucional e legal – de uma década. Ajustes serão feitos ao longo do período, até mesmo para atender a formas distintas de ver o encaminhamento de certas questões pelos diferentes governos que assumem o poder, mas a essência do plano deve manter-se;
- 3) É um plano **global**, de toda a educação, não um plano da Secretaria de Educação nem da rede de ensino estadual ou municipal. Por isso, é essencial a articulação dos diversos setores da administração pública e da sociedade na sua discussão e elaboração, conduzindo a uma ação abrangente das diversas forças governamentais e sociais para alcançar o ideal nele proposto.
- 4) O fato de ter sido **aprovado por lei**, porque assim a Constituição o determinou (art. 214), deve assegurar-lhe maior força e garantia de execução. De uma parte, porque o Poder Legislativo é a instância do debate democrático da sociedade e das decisões votadas pelos representantes do povo; de outra, porque a lei obriga. Seguramente o Secretário de Educação, a Associação ou o Sindicato dos Profissionais da Educação, uma ONG ou as escolas podem usar esse argumento em defesa de diretrizes, de objetivos e de metas do Plano contra eventuais opositores que pretendam dificultar sua execução. A Lei nº 10.172/2001 não estabelece sanções (em nada se assemelha a uma lei com penalidades), a não ser naquilo que a própria Constituição e a lei já determinaram como sancionáveis. É, antes, *uma lei de compromisso, a opção ética por um ideal de educação para o País, o pacto político e técnico por metas necessárias*.

Os planos estaduais serão encaminhados às Assembleias Legislativas, e os planos municipais, às Câmaras de Vereadores, para sua aprovação, e serão, respectivamente, leis estaduais e municipais.

³ Tomamos aqui o conceito de **União** tal como figura no art. 18 da Constituição Federal: "Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição."

O PNE E OS COMPROMISSOS INTERNACIONAIS

E, sendo lei, está em consonância com a Constituição Federal, com a LDB e com os compromissos internacionais firmados pelo Brasil. Entre estes, dizem respeito mais diretamente à educação:

- a) o Compromisso da Conferência de Dacar sobre Educação para Todos, promovida pela Unesco, em maio de 2000;
- b) a Declaração de Cochabamba, dos Ministros da Educação da América Latina e Caribe, sobre Educação para Todos (2000);
- c) a Declaração de Hamburgo, sobre a educação de adultos;
- d) a Declaração de Paris, sobre Educação Superior;
- e) a Declaração de Salamanca, sobre necessidades especiais de educação;
- f) os documentos das Nações Unidas e da Unesco sobre os direitos humanos e a não-discriminação.

PROCESSO DE ELABORAÇÃO DOS PLANOS

1) O Compromisso de Dacar

Faz recomendações específicas sobre a elaboração do Plano Nacional de Educação para Todos, que valem para os Planos Estaduais e Municipais:

- **Será desenvolvido pela liderança governamental, em consulta direta e sistemática com a sociedade civil;**
- **Atrairá o apoio coordenado de todos os parceiros do desenvolvimento;**
- **Especificará as reformas dirigidas aos seis objetivos da Educação para Todos;**
- **Será cronogramado e orientado para a ação;**
- **Incluirá indicadores intermediários de desempenho;**
- **Alcançará a sinergia de todos os esforços em favor do desenvolvimento humano, por meio da sua inclusão no quadro e no processo de planejamento do desenvolvimento nacional.**

* Eles são, também, expressão da sociedade civil, que deles participa, paritariamente ou não, juntamente com representantes de organismos governamentais. Como a nomeação dos membros é feita pelo Poder Executivo, foram esses conselhos incluídos no âmbito desse Poder.

2) Processo democrático

Obedecendo ao princípio constitucional de gestão democrática do ensino público (art. 206, VI) e em consonância com o processo de elaboração do Plano Nacional de Educação e as recomendações de Dacar, os Planos Estaduais e os Planos Municipais surgirão num **processo democrático** de participação de todos os atores que, de uma forma ou de outra, têm a ver com a educação. Tomam parte na sua elaboração, necessariamente, o Poder Executivo, o Poder Legislativo, o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Sociedade Civil Organizada.

Sugere-se, no quadro abaixo, uma relação exemplificativa e não exaustiva de atores. Em cada Estado, no DF e em cada Município haverá outras entidades cuja participação será importante.

(continua)

Poder Executivo	Governadoria ou Prefeitura Secretaria de Educação, Secretarias de outros setores, como Assistência, Saúde, Trabalho, Planejamento, Fazenda... Conselho Estadual de Educação (CEE) Conselho Municipal de Educação (PME) Conselhos com representação comunitária:* - Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente - Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - Conselho Tutelar - Conselho de Acompanhamento e Controle do Fundef - Conselho de Alimentação Escolar
Poder Legislativo	Assembléia Legislativa Câmara de Vereadores, especialmente as Comissões de Educação, Cultura e Desporto, Família e Seguridade Social, Orçamento e Finanças Tribunal de Contas
Poder Judiciário	Magistratura
Ministério Público	Procuradorias Promotorias
Sociedade Civil Organizada	Entidades ligadas à educação (estaduais, municipais ou representações locais de entidades nacionais): Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (Undime)

* Eles são, também, expressão da sociedade civil, que deles participa, paritariamente ou não, juntamente com representantes de organismos governamentais. Como a nomeação dos membros é feita pelo Poder Executivo, foram esses conselhos incluídos no âmbito desse Poder.

(conclusão)

Associação e Sindicato que congregam os educadores (CNTE, Sindicato de professores de escolas particulares...)
 Associações de alunos (UNE, UBES, Centro Acadêmico...)
 Instituições de Educação Superior
 Associação e Sindicato de Profissionais da Educação
 Associação de Pais e Professores (APP ou APM)
 Fórum de Educação Infantil
 Associação de Diretores de Escola
 Associação de Supervisores de Ensino
 Instituições de Educação Superior
 Entidade que congrega as Escolas Privadas
 Sociedade Pestalozzi
 Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (Apaë)
 Organização Mundial para a Educação Pré-Escolar (Omep)
 Fundações existentes no Estado/no Município, ex.: Fundação Abrinq, Fundação Orsa, Instituto Ayrton Senna
 Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)
 Igrejas
 Pastoral da Criança
 Pastoral do Menor
 Lions
 Rotary
 Associações Empresariais
 Órgãos dos Meios de Comunicação (TV, Jornais, Rádios)
 Associações de bairro
 Outros

3) Componentes do processo

O processo democrático de elaboração do plano tem dois componentes essenciais: um **político** e outro **técnico**. O componente político se refere à participação da sociedade na apresentação de propostas, na expressão dos desejos, no debate e na aprovação do conteúdo do plano. No fundo, o Plano Nacional, os Planos Estaduais e os Planos Municipais de Educação são um retrato do país que queremos. O segundo componente diz respeito aos elementos técnicos, como dados estatísticos, demográficos e educacionais das redes estadual, municipal e privada, avaliações, experiências de qualidade, dados qualitativos sobre o ensino, a infra-estrutura, os serviços sobre planos anteriores, etc.

Objetividade e habilidade política são requisitos fundamentais para fazer da participação um instrumento enriquecedor e legitimador do processo e do produto. Alternativas de elaborar o plano num gabinete, com

pessoal bem qualificado tecnicamente, ou encomendá-lo a consultores (indivíduos ou escritório) podem ser tentadoras a quem quer pressa e “perfeição”, mas pecam por serem ilegítimas e opostas ao espírito que deve animar um plano de Estado, de duração prolongada, pelo qual a sociedade deve sentir-se co-responsável.

A habilidade na condução do processo participativo também evitará o assembleísmo ou a abertura de intermináveis debates, que apenas alimentam as divergências e não chegam à conclusão nenhuma.

Sugere-se a criação de Fórum ou Comissão ou outro colegiado para planejar o processo, coordenar as reuniões e debates, reunir as sugestões e redigir os textos a serem submetidos às diversas plenárias. As deliberações devem ser tiradas por consenso ou, pelo menos, por maioria. E, finalmente, elaborar o texto final a ser entregue ao Secretário de Educação, para posterior envio ao Poder Legislativo pelo Chefe do Poder Executivo.

Deve-se respeitar o processo de planejamento já em curso, bem como as ações que já vêm sendo desenvolvidas e que avaliações indiquem ser de boa qualidade, aperfeiçoando-os e inserindo-os no novo contexto dos Planos Nacional, Estaduais e Municipais.

4) Princípios da autonomia e da colaboração

Como plano nacional, em que os entes federados são parte constitutiva, ele é balizado por dois princípios constitucionais: a **autonomia** dos entes federados e o regime de **colaboração**. Quanto mais se aplica a autonomia, mais se requer a colaboração em vista da realização dos propósitos educacionais, que são de todos e em cujo conjunto cada um dos entes que compõem a Federação tem um espaço próprio. Mas como existem responsabilidades comuns e outras de realização prioritária por um dos entes que dependem de ações de outros, é fundamental que todos colaborem. Entre as ações de competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios estão, por exemplo:

- a garantia do ensino fundamental, aí incluída a alfabetização de adultos;
- a educação fundamental de jovens e adultos.

Nem o Estado pode fechar o seu plano sem dialogar, negociar e acordar com os Municípios do seu território as metas e compromissos, incluindo a fatia de matrícula que cada um assumirá, nem os Municípios podem decidir suas metas sem a articulação com o Estado. Os compromissos assumidos pela União encontram-se registrados no PNE: as metas assinaladas com um asterisco (*) são de iniciativa da União; as assinaladas como dois asteriscos () são aquelas para as quais a União colaborará.**

Ações de competência prioritária dos Estados, como o ensino médio, dependem da atuação da União relativamente à formação dos profissionais da educação em curso superior de licenciatura plena. Igualmente, os Municípios dependem das iniciativas da União e dos Estados na formação dos profissionais para a educação infantil e o ensino fundamental oferecidos em sua rede municipal.

Algumas ações são realizadas prioritariamente pelo Município, mas atendem também a áreas de atuação dos Estados, como a educação infantil e o transporte escolar.

5) Responsabilidade Pública e Iniciativa Privada

O foco principal do PNE e dos Planos Estaduais e Municipais é a responsabilidade constitucional do Poder Público para com a educação e, portanto, com o ensino público. Mas, considerando que o ensino é livre à iniciativa privada, nos termos da Constituição Federal (art. 209), é indispensável a participação desse setor na elaboração do Plano, e sua atuação no atendimento da demanda educacional deve ser levada em conta na definição das metas.

SUBSTÂNCIA E FORMA

1) Objetivos dos planos estaduais e municipais

Da mesma forma que o Plano Nacional, os estaduais e municipais terão como primeira referência para a fixação de seus objetivos aqueles estabelecidos pela Constituição Federal, em seu art. 214: erradicação do analfabetismo, universalização do atendimento escolar, melhoria da qualidade do ensino, formação para o trabalho e promoção humanística, científica e tecnológica do País.

Em seguida, estão os objetivos do PNE:

- elevação global da escolaridade da população;
- melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis;
- redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública; e
- democratização da gestão do ensino público.

Dentro desses objetivos, o PNE especificou cinco prioridades:

- garantia do ensino fundamental obrigatório de oito anos a todas as crianças de 7 a 14 anos, assegurando sua conclusão;
- garantia do ensino fundamental a todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria ou que não o concluíram, aí incluída a erradicação do analfabetismo;

-
- ampliação do atendimento nos demais níveis;
 - valorização dos profissionais da educação; e
 - desenvolvimento de sistema de informação e avaliação em todos os níveis de ensino e modalidades de educação.

2) Abrangência

O PNE abrange todos os níveis do ensino, desde a educação infantil até à pós-graduação, nas diversas modalidades, para as diferentes demandas. Ali estão incluídas a educação regular, a especial, a indígena, a educação de jovens e adultos, a formação profissional, a educação a distância... Da mesma forma, os Planos Estaduais e Municipais terão a abrangência de toda a área que compete ao respectivo ente federado, tenha ele ou não sistema de ensino.⁴ Mesmo que não tenha sistema de ensino, o Município deve elaborar seu Plano Municipal de Educação.

Nas diretrizes, nos objetivos e nas metas dos Planos Estaduais e Municipais, estarão mencionadas como populações que terão atenção especial e específica, em função de suas necessidades, as crianças submetidas ao trabalho infantil, as crianças e adolescentes da ou que vivem na rua, as crianças, adolescentes e jovens envolvidos no tráfico de drogas, infratores e encaminhados para ações socioeducativas, crianças e jovens refugiados e filhos de migrantes e a criança e o jovem da zona rural.

O Plano Nacional foi arquitetado sobre três eixos: a educação como direito, a educação como instrumento de desenvolvimento econômico e social e a educação como fator de inclusão social. Ela é vista como a estratégia mais eficaz de combate à exclusão, pelo poder que o conhecimento e as habilidades desenvolvidas fornecem à pessoa na sua inserção e participação social.

3) Estrutura Temática

Os planos estaduais e municipais seguirão, no que couber, a estrutura temática do PNE:

Educação Infantil
Ensino Fundamental
Ensino Médio
Educação Superior
Educação de Jovens e Adultos

⁴ De acordo com a LDB, os Municípios organizam, mantêm e desenvolvem sistemas próprios de ensino (art. 11: Os Municípios incumbir-se-ão de: I – organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos **seus sistemas de ensino**, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados), mas podem optar, alternativamente, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica. (Parágrafo único do art. 11)

da Lei nº 10.172/2001). Este é de duração de dez anos, período superior, portanto, àquele ao qual se referem os PPAs. Logicamente, estes é que devem adequar-se àquele e não o inverso. As leis orçamentárias anuais deverão prever os recursos necessários para cada ano de execução do plano.

Também nesse item o regime de colaboração entra em evidência, pois a competência das diferentes esferas governamentais de atuar prioritariamente nos determinados níveis de ensino não eliminam, antes reforçam a determinação constitucional de assistência técnica e financeira da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (art. 211, 1º e art. 30, IV) e do Estado aos Municípios (art. 30, IV).

O tema do acompanhamento e avaliação é tratado no item 5 deste texto.

4) Organização dos diversos temas

A experiência na elaboração do Plano Nacional indicou a seguinte organização dos capítulos da estrutura temática como a mais apropriada: Diagnóstico, Diretrizes, Objetivos e Metas. Recomenda-se que ela seja também adotada pelos planos estaduais e municipais. Cada nível e modalidade, magistério, gestão, financiamento, acompanhamento e avaliação teriam seu diagnóstico, suas diretrizes e seus objetivos e metas:

- a) **Diagnóstico:** indicação e análise, com a maior objetividade e precisão possível, dos problemas da educação no território do ente federado, das medidas já adotadas, das experiências que vêm dando certo. Sugere-se a utilização dos estudos, diagnósticos, relatórios existentes na Secretaria de Educação e em outros órgãos, os levantamentos próprios do Sistema de Ensino e os dados disponíveis do IBGE e do Inep. É importante enfatizar a participação no diagnóstico dos diversos atores da educação, para assegurar uma visão mais realista, vivenciada, da realidade educacional.
- b) **Diretrizes político-pedagógicas** para a ação educacional: a análise das diretrizes nacionais presentes no PNE à luz das realidades locais subsidiará a definição ou eleição das diretrizes estaduais e municipais.
- c) **Objetivos e Metas:** enquanto o PNE estabelece objetivos e metas globais para a Nação, os planos dos entes federados determinarão a participação de cada um no conjunto, o que implica ter, na sua elaboração, duas referências: o desejo nacional e as possibilidades locais. Os objetivos e as metas serão particularizados e passarão a ser compromisso efetivo de cada ente federado. Sempre que possível, separar objetivo e meta, sendo o primeiro uma clara intenção finalística, e a segunda, um dado quantificado mensurável no tempo. Pode haver metas qualitativas para as quais não é possível estabelecer um indicador temporal ou quantitativo. A prática, em cada caso, indicará a melhor forma de tratar o assunto, ora elencando objetivos e metas sob um único capítulo ou seção do plano, ora separando-os. O importante é expressar o que o Estado e o Município assumem, na dimensão que lhes corresponde no conjunto do Plano Nacional. Neste item incluem-se as **linhas de ação de curto e médio prazo**. À medida que a execução do plano avança no tempo, novas ações vão sendo definidas para realizar os objetivos e atingir as metas.

ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO

A Lei que institui o PNE determina que ele seja avaliado periodicamente pela União, em articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. A primeira avaliação será no quarto ano de vigência da Lei, isto é, em 2004. Ora, para que seja possível essa avaliação, é fundamental que todos os planos tenham um compasso de execução combinado, para que as metas sejam comparáveis e que os instrumentos de avaliação sejam aplicados nas mesmas datas. Sem prejuízo da criação e escolha de indicadores próprios de cada sistema de ensino, impõe-se a necessidade de indicadores comuns entre os sistemas de ensino, que sejam utilizados no acompanhamento e avaliação do PNE. Sem eles, não seria possível verificar o quanto se está avançando nas metas, nem propor medidas de reforço a ações, em âmbito nacional ou estadual.

A Lei determina, também, que a União institua o sistema nacional de avaliação. O capítulo que trata desse tema no PNE menciona os diversos instrumentos de avaliação que já estão sendo usados em âmbito nacional (Saeb, Enem, Exame Nacional de Cursos – o “Provão” –, entre outros) e as várias instituições que podem participar do acompanhamento. Aquelas instituições e aqueles instrumentos atuam no âmbito dos Estados, do DF e dos Municípios, na educação realizada em suas redes de ensino. Portanto, os Planos Estaduais e Municipais contarão com eles, mas terão seus próprios “observatórios” especialmente criados ou já existentes nos seus respectivos sistemas de ensino.

O Poder Legislativo federal também recebeu uma incumbência de acompanhar a execução do PNE (art. 3º da Lei nº 10.172). Isso é uma demonstração, mais uma vez e de forma candente, de que o Plano pertence à Nação e requer a participação dos Poderes da República para garantir o seu êxito. Semelhantemente, **as Assembléias Legislativas e as Câmaras Municipais serão incluídas pela lei no processo de acompanhamento da execução dos planos estaduais e municipais**. Considerando que o Poder Judiciário e o Ministério Público serão envolvidos na elaboração desses planos, também eles poderão ser parceiros no acompanhamento e na avaliação, o que certamente fortalecerá as decisões que devam ser tomadas para correção de rumos e busca dos necessários suportes para levar o plano adiante.

MAIS TRÊS PONTOS IMPORTANTES

1) Os planos estaduais e municipais, por estarem em consonância com o nacional, conterão novidades em relação ao modo de planejar a educação brasileira. Por exemplo:

- a visão e o compromisso de longo prazo;
- a integração das ações segundo o princípio da colaboração entre os entes federativos;
- a participação democrática na sua elaboração, no acompanhamento e no controle de sua execução;
- o envolvimento do Poder Legislativo;
- a abrangência de todos os níveis e modalidades de ensino.

I – INTRODUÇÃO

1 HISTÓRICO

A instalação da República no Brasil e o surgimento das primeiras idéias de um plano que tratasse da educação para todo o território nacional aconteceram simultaneamente. À medida que o quadro social, político e econômico do início deste século se desenhava, a educação começava a se impor como condição fundamental para o desenvolvimento do País. Havia grande preocupação com a instrução, nos seus diversos níveis e modalidades. Nas duas primeiras décadas, as várias reformas educacionais ajudaram no amadurecimento da percepção coletiva da educação como um problema nacional.

Em 1932, um grupo de educadores, 25 homens e mulheres da elite intelectual brasileira, lançou um manifesto ao povo e ao governo que ficou conhecido como “Manifesto dos Pioneiros da Educação”. Propunham a reconstrução educacional, “de grande alcance e de vastas proporções... um plano com sentido unitário e de bases científicas...”. O documento teve grande repercussão e motivou uma campanha que resultou na inclusão de um artigo específico na Constituição Brasileira de 16 de julho de 1934.

O art. 150 declarava ser competência da União “fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País”. Atribuía, em seu art. 152, competência precípua ao Conselho Nacional de Educação, organizado na forma da lei, “a elaborar o plano para ser aprovado pelo Poder Legislativo, sugerindo ao Governo as medidas que julgasse necessárias para a melhor solução dos problemas educacionais bem como a distribuição adequada de fundos especiais”.

Todas as constituições posteriores, com exceção da Carta de 37, incorporaram, implícita ou explicitamente, a idéia de um Plano Nacional de Educação. Havia, subjacente, o consenso de que o plano devia ser fixado por lei. A idéia prosperou e nunca mais foi inteiramente abandonada.

O primeiro Plano Nacional de Educação surgiu em 1962, elaborado já na vigência da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 4.024, de 1961. Ele não foi proposto na forma de um projeto de lei, mas apenas como uma iniciativa do Ministério da Educação e Cultura, iniciativa essa aprovada pelo então Conselho Federal de Educação. Era basicamente um conjunto de metas quantitativas e qualitativas a serem alcançadas num prazo de oito anos.

Em 1965, sofreu uma revisão, quando foram introduzidas normas descentralizadoras e estimuladoras da elaboração de planos estaduais. Em 1966, uma nova revisão, que se chamou Plano Complementar de Educação, introduziu importantes alterações na distribuição dos recursos federais, beneficiando a implantação de ginásios orientados para o trabalho e o atendimento de analfabetos com mais de dez anos.

A idéia de uma lei ressurgiu em 1967, novamente proposta pelo Ministério da Educação e Cultura e discutida em quatro Encontros Nacionais de Planejamento, sem que a iniciativa chegasse a se concretizar.

Com a Constituição Federal de 1988, cinquenta anos após a primeira tentativa oficial, ressurgiu a idéia de um plano nacional de longo prazo, com força de lei, capaz de conferir estabilidade às iniciativas governamentais na área de educação. O art. 214 contempla esta obrigatoriedade.

Por outro lado, a Lei nº 9.394, de 1996, que “estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional”, determina nos artigos 9º e 87, respectivamente, que cabe à União, a elaboração do Plano, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e institui a Década da Educação. Estabelece, ainda, que a União encaminhe o Plano ao Congresso Nacional, um ano após a publicação da citada lei, com diretrizes e metas para os dez anos posteriores, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos.

Em 10 de fevereiro de 1998, o Deputado Ivan Valente apresentou no Plenário da Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 4.155, de 1998 que “aprova o Plano Nacional de Educação”. A construção deste plano atendeu aos compromissos assumidos pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, desde sua participação nos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, consolidou os trabalhos do I e do II Congresso Nacional de Educação (Coned) e sistematizou contribuições advindas de diferentes segmentos da sociedade civil. Na justificção, destaca o Autor a importância desse documento-referência que “contempla dimensões e problemas sociais, culturais, políticos e educacionais brasileiros, embasado nas lutas e proposições daqueles que defendem uma sociedade mais justa e igualitária”.

Em 11 de fevereiro de 1998, o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional a Mensagem 180/98, relativa ao projeto de lei que “Institui o Plano Nacional de Educação”. Iniciou sua tramitação na Câmara dos Deputados como Projeto de Lei nº 4.173, de 1998, apensado ao PL nº 4.155/98, em 13 de março de 1998. Na Exposição de Motivos destaca o Ministro da Educação a concepção do Plano, que teve como eixos norteadores, do ponto de vista legal, a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996, e a Emenda Constitucional nº 14, de 1995, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.

Considerou ainda realizações anteriores, principalmente o Plano Decenal de Educação para Todos, preparado de acordo com as recomendações da reunião organizada pela Unesco e realizada em Jomtien, na Tailândia, em 1993. Além deste, os documentos resultantes de ampla mobilização regional e nacional que foram apresentados pelo Brasil nas conferências da Unesco constituíram subsídios igualmente importantes para a preparação do documento. Várias entidades foram consultadas pelo MEC, destacando-se o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime).

Os projetos foram distribuídos às Comissões de Educação, Cultura e Desporto; de Finanças e Tributação; e de Constituição, Justiça e de Redação. Na primeira, é relator, o Deputado Nelson Marchezan.

2 OBJETIVOS E PRIORIDADES

Em síntese, o Plano tem como objetivos:

- a elevação global do nível de escolaridade 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, com sucesso, na educação pública; e
- democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Considerando que os recursos financeiros são limitados e que a capacidade para responder ao desafio de oferecer uma educação compatível, na extensão e na qualidade, à dos países desenvolvidos precisa ser construída constante e progressivamente, são estabelecidas prioridades neste plano, segundo o dever constitucional e as necessidades sociais.

- 1) *Garantia de ensino fundamental obrigatório de oito anos a todas as crianças de 7 a 14 anos, assegurando o seu ingresso e permanência na escola e a conclusão desse ensino.* Essa prioridade inclui o necessário esforço dos sistemas de ensino para que todas obtenham a formação mínima para o exercício da cidadania e para o usufruto do patrimônio cultural da sociedade moderna. O processo pedagógico deverá ser adequado às necessidades dos alunos e corresponder a um ensino socialmente significativo. Prioridade de tempo integral para as crianças das camadas sociais mais necessitadas.
- 2) *Garantia de ensino fundamental a todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria ou que não o concluíram.* A erradicação do analfabetismo faz parte dessa prioridade, considerando-se a alfabetização de jovens e adultos como ponto de partida e parte intrínseca desse nível de ensino. A alfabetização dessa população é entendida no sentido amplo de domínio dos instrumentos básicos da cultura letrada, das operações matemáticas elementares, da evolução histórica da sociedade humana, da diversidade do espaço físico e político mundial e da constituição da sociedade brasileira. Envolve, ainda, a formação do cidadão responsável e consciente de seus direitos e deveres.
- 3) *Ampliação do atendimento nos demais níveis de ensino – a educação infantil, o ensino médio e a educação superior.* Está prevista a extensão da escolaridade obrigatória para crianças de seis anos de idade, quer na educação infantil, quer no ensino fundamental, e a gradual extensão do acesso ao ensino médio para todos os jovens que completam o nível anterior, como também para os jovens e adultos que não cursaram os níveis de ensino nas idades próprias. Para as demais séries e para os outros níveis, são definidas metas de ampliação dos percentuais de atendimento da respectiva faixa etária.
A ampliação do atendimento, neste plano, significa maior acesso, ou seja, garantia crescente de vagas e, simultaneamente, oportunidade de formação que corresponda às necessidades das diferentes faixas etárias, assim como, nos níveis mais elevados, às necessidades da sociedade, no que se refere a lideranças científicas e tecnológicas, artísticas e culturais, políticas e intelectuais, empresariais e sindicais, além das demandas do mercado de trabalho. Faz parte dessa prioridade a garantia de oportunidades de educação profissional complementar à educação básica, que conduza ao permanente desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva, integrada às diferentes formas de educação, ao trabalho, à ciência e à tecnologia.
- 4) *Valorização dos profissionais da educação.* Particular atenção deverá ser dada à formação inicial e continuada, em especial dos professores. Faz parte dessa valorização a garantia das condições adequadas de trabalho, entre elas o tempo para estudo e preparação das aulas, salário digno, com piso salarial e carreira de magistério.
- 5) *Desenvolvimento de sistemas de informação e de avaliação em todos os níveis e modalidades de ensino, inclusive educação profissional, contemplando também o aperfeiçoamento dos processos de coleta e difusão dos dados, como instrumentos indispensáveis para a gestão do sistema educacional e melhoria do ensino.*

Este Plano Nacional de Educação define por conseguinte:

- as diretrizes para a gestão e o financiamento da educação;
- as diretrizes e metas para cada nível e modalidade de ensino; e
- as diretrizes e metas para a formação e valorização do magistério e demais profissionais da educação, nos próximos dez anos.

Tratando-se de metas gerais para o conjunto da Nação, será preciso, como desdobramento, adequação às especificidades locais e definição de estratégias adequadas, à cada circunstância, elaboração de planos estaduais e municipais.

II – NÍVEIS DE ENSINO

A – EDUCAÇÃO BÁSICA

1 EDUCAÇÃO INFANTIL

1.1 Diagnóstico

A educação das crianças de 0 a 6 anos em estabelecimentos específicos de educação infantil vem crescendo no mundo inteiro e de forma bastante acelerada, seja em decorrência da necessidade da família de contar com uma instituição que se encarregue do cuidado e da educação de seus filhos pequenos, principalmente quando os pais trabalham fora de casa, seja pelos argumentos advindos das ciências que investigaram o processo de desenvolvimento da criança.

Se a inteligência se forma a partir do nascimento e se há “janelas de oportunidade” na infância quando um determinado estímulo ou experiência exerce maior influência sobre a inteligência do que em qualquer outra época da vida, descuidar desse período significa desperdiçar um imenso potencial humano. Ao contrário, atendê-la com profissionais especializados capazes de fazer a mediação entre o que a criança já conhece e o que pode conhecer significa investir no desenvolvimento humano de forma inusitada.

Hoje se sabe que há períodos cruciais no desenvolvimento, durante os quais o ambiente pode influenciar a maneira como o cérebro é ativado para exercer funções em áreas como a matemática, a linguagem, a música. Se essas oportunidades forem perdidas, será muito mais difícil obter os mesmos resultados mais tarde.

À medida que essa ciência da criança se democratiza, a educação infantil ganha prestígio e interessados em investir nela.

Não são apenas argumentos econômicos que têm levado governos, sociedade e famílias a investirem na atenção às crianças pequenas. Na base dessa questão está o direito ao cuidado e à educação a partir do nascimento. A educação é elemento constitutivo da pessoa e, portanto, deve estar presente desde o momento em que ela nasce, como meio e condição de formação, desenvolvimento, integração social e realização pessoal.

Além do direito da criança, a Constituição Federal estabelece o direito dos trabalhadores, pais e responsáveis, à educação de seus filhos e dependentes de 0 a 6 anos. Mas o argumento social é o que mais tem pesado na expressão da demanda e no seu atendimento por parte do Poder Público. Ele deriva das condições limitantes

das famílias trabalhadoras, monoparentais, nucleares, das de renda familiar insuficiente para prover os meios adequados para o cuidado e educação de seus filhos pequenos e da impossibilidade de a maioria dos pais adquirirem os conhecimentos sobre o processo de desenvolvimento da criança que a pedagogia oferece.

Considerando que esses fatores continuam presentes, e até mais agudos nesses anos recentes, é de se supor que a educação infantil continuará conquistando espaço no cenário educacional brasileiro como uma necessidade social. Isso, em parte, determinará a prioridade que as crianças das famílias de baixa renda terão na política de expansão da educação infantil. No entanto, é preciso evitar uma educação pobre para crianças pobres e a redução da qualidade à medida que se democratiza o acesso.

No Brasil, a educação das crianças menores de 7 anos tem uma história de cento e cinquenta anos. Seu crescimento, no entanto, deu-se principalmente a partir dos anos 70 deste século e foi mais acelerado até 1993. Em 1998, estava presente em 5.320 Municípios, que correspondem a 96,6% do total. A mobilização de organizações da sociedade civil, decisões políticas e programas governamentais têm sido meios eficazes de expansão das matrículas e de aumento da consciência social sobre o direito, a importância e a necessidade da educação infantil.

É preciso analisar separadamente as faixas etárias de 0 a 3 e de 4 a 6 anos, porque foram grupos tratados diferentemente, quer nos objetivos, quer por instituições que atuaram nesse campo, sejam públicas ou privadas. A primeira faixa esteve predominantemente sob a égide da assistência social e tinha uma característica mais assistencial, como cuidados físicos, saúde, alimentação. Atendia principalmente as crianças cujas mães trabalhavam fora de casa. Grande parte era atendida por instituições filantrópicas e associações comunitárias, que recebiam apoio financeiro e, em alguns casos, orientação pedagógica de algum órgão público, como a antiga LBA.

As estatísticas informavam sobre os atendimentos conveniados, não havendo um levantamento completo de quantas crianças estavam freqüentando algum tipo de instituição nessa faixa etária. Estimativas precárias indicavam, até alguns anos atrás, um número de 1.400.000 crianças atendidas na faixa de 0 a 3 anos.

A Sinopse Estatística da Educação Básica reuniu dados de 1998 sobre a creche, indicando um atendimento de 381.804 crianças, em idades que variam de menos de 4 a mais de 9 anos. São dados incompletos, mesmo porque só agora as creches começam a registrar-se nos órgãos de cadastro educacional. Qualquer número, no entanto, será uma quantidade muito pequena diante da magnitude do segmento populacional de 0 a 3 anos, constituído de 12 milhões de crianças.

A maioria dos ambientes não conta com profissionais qualificados, não desenvolve programa educacional, não dispõe de mobiliário, brinquedos e outros materiais pedagógicos adequados. Mas deve-se registrar, também, que existem creches de boa qualidade, com profissionais com formação e experiência no cuidado e educação de crianças, que desenvolvem proposta pedagógica de alta qualidade educacional. Bons materiais pedagógicos e uma respeitável literatura sobre organização e funcionamento das instituições para esse segmento etário vêm sendo produzidos nos últimos anos no país.

Por determinação da LDB, as creches atenderão crianças de 0 a 3 anos, ficando a faixa de 4 a 6 para a pré-escola, e deverão adotar objetivos educacionais, transformando-se em instituições de educação, segundo as diretrizes curriculares nacionais emanadas do Conselho Nacional de Educação. Essa determinação segue a melhor pedagogia, porque é nessa idade, precisamente, que os estímulos educativos têm maior

poder de influência sobre a formação da personalidade e o desenvolvimento da criança. Trata-se de um tempo que não pode estar descuidado ou mal orientado. Esse é um dos temas importantes para o PNE.

Para a faixa de 4 a 6 anos, dispomos de dados mais consistentes, coletados pelo sistema nacional de estatísticas educacionais. De uma população de aproximadamente 9,2 milhões de crianças, 4,3 milhões estavam matriculadas em pré-escolas no ano de 1997, equivalendo a 46,7%. Já em 1998, ele caiu para 4,1 milhões e 44%. O atendimento maior se dá nas idades mais próximas da escolarização obrigatória, de sorte que a maioria das crianças de 6 anos já está na pré-escola.

A partir de 1993, as matrículas quase estacionaram no patamar de 4,2 milhões, certamente não por ter alcançado a satisfação da demanda, uma vez que o déficit de atendimento é bastante grande. Considerando o aumento do número de famílias abaixo do nível de pobreza no Brasil, que vem se verificando nos últimos anos, conclui-se que há uma demanda reprimida ou um não-atendimento das necessidades de seus filhos pequenos. O Poder Público será cada vez mais instado a atuar nessa área, o que, aliás, é dever constitucional, determinado pelo art. 208, IV da Constituição Federal.

Observando a distribuição das matrículas entre as esferas públicas e a iniciativa privada, constata-se uma redução acentuada no atendimento por parte dos Estados, uma pequena redução na área particular e um grande aumento na esfera municipal. Em 1987, os Estados atendiam 850 mil e, em 1997, somente 600 mil, baixando sua participação no total de matrículas de 25,9% para 9,6% e as da iniciativa privada, de 34 para 24%. Em 1998, a retração foi maior ainda: para 396 mil matrículas. Já os Municípios passaram, naquele período, de 1,3 milhão de matrículas para 2,7 milhões, aumentando sua parcela, no conjunto, de 39,2% para 66,3%. Esse fenômeno decorre da expressão e pressão da demanda sobre a esfera de governo (municipal) que está mais próximo às famílias e corresponde à prioridade constitucional de atuação dos Municípios nesse nível, simultaneamente ao ensino fundamental.

A distribuição das matrículas, quanto ao gênero, está equilibrada: feminino, 49,5% e masculino, 50,5%. Esse equilíbrio é uniforme em todas as regiões do País. Diferentemente de outros países e até de preocupações internacionais, em nosso País essa questão não requer correções.

Existiam, em 1998, 78.106 pré-escolas, das quais o Nordeste detém quase metade (47,5%) e o Sudeste, 1/4 delas. Em relação a 1987, observa-se o mesmo fenômeno que ocorreu com as matrículas: os Estados se retraíram, e mais acentuadamente a partir de 1994, pois em 1993 detinham 31% dos estabelecimentos e, atualmente, somente 8,8%. Os Municípios passaram de 47,4% para 65,7% e a iniciativa privada, de 22,7% para 25,4%. Em relação ao número de alunos por estabelecimento, é interessante observar que quase metade (45%) atende até 25 alunos, o que caracteriza pequenas unidades pré-escolares de uma sala. Com 51 e mais alunos temos apenas 29,4% dos estabelecimentos.

Das 219 mil funções docentes, 129 mil são municipais; 17 mil, estaduais e 72,8 mil, particulares. Em torno de 13% dos professores possuem apenas o ensino fundamental, completo ou incompleto; 66% são formados em nível médio e 20% já têm o curso superior. De 1987 para 1998 houve aumento do número dos diplomados em nível universitário trabalhando na educação infantil (de 20 para 44 mil), elevando o percentual nessa categoria em relação ao total de professores, o que revela uma progressiva melhoria da qualificação docente. Os com ensino médio completo eram 95 mil em 1987 e em 1998 já chegavam a 146 mil.

Esses dados são alvissareiros, considerando-se que nos primeiros anos de vida, dada a maleabilidade da criança às interferências do meio social, especialmente da qualidade das experiências educativas, é fundamental

ao ensino fundamental, tendo sido fechadas muitas instituições de educação infantil. Na década da educação, terá que ser encontrada uma solução para as diversas demandas, sem prejuízo da prioridade constitucional do ensino fundamental.

1.2 Diretrizes

A educação infantil é a primeira etapa da Educação Básica. Ela estabelece as bases da personalidade humana, da inteligência, da vida emocional, da socialização. As primeiras experiências da vida são as que marcam mais profundamente a pessoa. Quando positivas, tendem a reforçar, ao longo da vida, as atitudes de autoconfiança, de cooperação, solidariedade, responsabilidade. As ciências que se debruçaram sobre a criança nos últimos cinquenta anos, investigando como se processa o seu desenvolvimento, coincidem em afirmar a importância dos primeiros anos de vida para o desenvolvimento e aprendizagem posteriores. E têm oferecido grande suporte para a educação formular seus propósitos e atuação a partir do nascimento.

A pedagogia mesma vem acumulando considerável experiência e reflexão sobre sua prática nesse campo e definindo os procedimentos mais adequados para oferecer às crianças interessantes, desafiantes e enriquecedoras oportunidades de desenvolvimento e aprendizagem. A educação infantil inaugura a educação da pessoa.

Essa educação se dá na família, na comunidade e nas instituições. As instituições de educação infantil vêm se tornando cada vez mais necessárias, como complementares à ação da família, o que já foi afirmado pelo mais importante documento internacional de educação deste século, a Declaração Mundial de Educação para Todos (Jomtien, Tailândia, 1990).

Considera-se, no âmbito internacional, que a educação infantil terá um papel cada vez maior na formação integral da pessoa, no desenvolvimento de sua capacidade de aprendizagem e na elevação do nível de inteligência das pessoas, mesmo porque inteligência não é herdada geneticamente nem transmitida pelo ensino, mas construída pela criança, a partir do nascimento, na interação social mediante a ação sobre os objetos, as circunstâncias e os fatos.

Avaliações longitudinais, embora ainda em pequeno número, indicam os efeitos positivos da ação educacional nos primeiros anos de vida, em instituições específicas ou em programas de atenção educativa, quer sobre a vida acadêmica posterior, quer sobre outros aspectos da vida social. Há bastante segurança em afirmar que o investimento em educação infantil obtém uma taxa de retorno econômico superior a qualquer outro.

As diretrizes curriculares nacionais para a educação infantil, definidas pelo Conselho Nacional de Educação, consoante determina o art. 9º, IV da LDB, complementadas pelas normas dos sistemas de ensino dos Estados e Municípios, estabelecem os marcos para a elaboração das propostas pedagógicas para as crianças de 0 a 6 anos.

No horizonte dos dez anos deste Plano Nacional de Educação, a demanda de educação infantil poderá ser atendida com qualidade, beneficiando a toda criança que necessite e cuja família queira ter seus filhos freqüentando uma instituição educacional. Para tanto, requerem-se, ademais de orientações pedagógicas e medidas administrativas conducentes à melhoria da qualidade dos serviços oferecidos, medidas de natureza política, tais como decisões e compromissos políticos dos governantes em relação às crianças, medidas econômicas relativas aos recursos financeiros necessários e medidas administrativas para articulação dos setores da

política social envolvidos no atendimento dos direitos e das necessidades das crianças, como a Educação, a Assistência Social, a Justiça, o Trabalho, a Cultura, a Saúde e as Comunicações Sociais, além das organizações da sociedade civil.

Na distribuição de competências referentes à educação infantil, tanto a Constituição Federal quanto a LDB são explícitas na co-responsabilidade das três esferas de governo – Municípios, Estado e União – e da família. A articulação com a família visa, mais do que qualquer outra coisa, ao mútuo conhecimento de processos de educação, valores, expectativas, de tal maneira que a educação familiar e a escolar se complementem e se enriqueçam, produzindo aprendizagens coerentes, mais amplas e profundas. Quanto às esferas administrativas, a União e os Estados atuarão subsidiariamente, porém necessariamente, em apoio técnico e financeiro aos Municípios, consoante o art. 30, VI da Constituição Federal.

As inversões financeiras requeridas para cumprir as metas de abrangência e qualidade deverão ser vistas sobretudo como aplicações necessárias em direitos básicos dos cidadãos na primeira etapa da vida e como investimento, cujas taxas de retorno alguns estudos já indicam serem elevadas.

As metas estão relacionadas à demanda manifesta, e não à demanda potencial, definida pelo número de crianças na faixa etária, pois a educação infantil não é obrigatória, mas um direito da criança. Os fatores históricos que determinam a demanda continuam vigentes em nossa sociedade, tornando-se cada vez mais óbvios, acrescentando-se a eles a própria oferta como motivadora da procura. Afinal a existência da possibilidade de acesso e o conhecimento dos benefícios da frequência a um centro de educação infantil de qualidade induzem um número cada vez maior de famílias a demandar uma vaga para seus filhos. Importante, nesse processo, é o cuidado na qualidade do atendimento, pois só esta o justifica e produz resultados positivos.

A formação dos profissionais da educação infantil merecerá uma atenção especial, dada a relevância de sua atuação como mediadores no processo de desenvolvimento e aprendizagem. A qualificação específica para atuar na faixa de 0 a 6 anos inclui o conhecimento das bases científicas do desenvolvimento da criança, da produção de aprendizagens e a habilidade de reflexão sobre a prática, de sorte que esta se torne, cada vez mais, fonte de novos conhecimentos e habilidades na educação das crianças. Além da formação acadêmica prévia, requer-se a formação permanente, inserida no trabalho pedagógico, nutrindo-se dele e renovando-o constantemente.

Para orientar uma prática pedagógica condizente com os dados das ciências e mais respeitosa possível do processo unitário de desenvolvimento da criança, constitui diretriz importante a superação das dicotomias creche/pré-escola, assistência ou assistencialismo/educação, atendimento a carentes/educação para classe média e outras, que orientações políticas e práticas sociais equivocadas foram produzindo ao longo da história.

Educação e cuidados constituem um todo indivisível para crianças indivisíveis, num processo de desenvolvimento marcado por etapas ou estágios em que as rupturas são bases e possibilidades para a seqüência. No período dos dez anos coberto por este plano, o Brasil poderá chegar a uma educação infantil que abarque o segmento etário 0 a 6 anos (ou 0 a 5, na medida em que as crianças de 6 anos ingressem no ensino fundamental) sem os percalços das passagens traumáticas, que exigem “adaptação” entre o que hoje constitui a creche e a pré-escola, como vem ocorrendo entre esta e a primeira série do ensino fundamental.

As medidas propostas por este plano decenal para implementar as diretrizes e os referenciais curriculares nacionais para a educação infantil se enquadram na perspectiva da melhoria da qualidade. No entanto, é preciso

sublinhar que é uma diretriz nacional o respeito às diversidades regionais, aos valores e às expressões culturais das diferentes localidades, que formam a base socioistórica sobre a qual as crianças iniciam a construção de suas personalidades.

A educação infantil é um direito de toda criança e uma obrigação do Estado (art. 208, IV da Constituição Federal). A criança não está obrigada a freqüentar uma instituição de educação infantil, mas sempre que sua família deseje ou necessite, o Poder Público tem o dever de atendê-la. Em vista daquele direito e dos efeitos positivos da educação infantil sobre o desenvolvimento e a aprendizagem das crianças, já constatado por muitas pesquisas, o atendimento de qualquer criança num estabelecimento de educação infantil é uma das mais sábias estratégias de desenvolvimento humano, de formação da inteligência e da personalidade, com reflexos positivos sobre todo o processo de aprendizagem posterior. Por isso, no mundo inteiro, esse segmento da educação vem crescendo significativamente e vem sendo recomendado por organismos e conferências internacionais.

Considerando, no entanto, as condições concretas de nosso País, sobretudo no que se refere à limitação de meios financeiros e técnicos, este Plano propõe que a oferta pública de educação infantil conceda prioridade às crianças das famílias de menor renda, situando as instituições de educação infantil nas áreas de maior necessidade e nelas concentrando o melhor de seus recursos técnicos e pedagógicos. Deve-se contemplar, também, a necessidade do atendimento em tempo integral para as crianças de idades menores, das famílias de renda mais baixa, quando os pais trabalham fora de casa. Essa prioridade não pode, em hipótese alguma, caracterizar a educação infantil pública como uma ação pobre para pobres.

O que este Plano recomenda é uma educação de qualidade prioritariamente para as crianças mais sujeitas à exclusão ou vítimas dela. A expansão que se verifica no atendimento das crianças de 6 e 5 anos de idade, conduzirá invariavelmente à universalização, transcendendo a questão da renda familiar.

A norma constitucional de integração das crianças especiais no sistema regular será, na educação infantil, implementada através de programas específicos de orientação aos pais, qualificação dos professores, adaptação dos estabelecimentos quanto às condições físicas, mobiliário, equipamentos e materiais pedagógicos. Quando a avaliação recomendar atendimento especializado em estabelecimentos específicos, diretrizes para essa modalidade constarão do capítulo sobre educação especial.

1.3 Objetivos e Metas¹

- 1) Ampliar a oferta de educação infantil de forma a atender, em cinco anos, a 30% da população de até 3 anos de idade e 60% da população de 4 e 6 anos (ou 4 e 5 anos) e, até o final da década, alcançar a meta de 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das de 4 e 5 anos.
- 2) Elaborar, no prazo de um ano, padrões mínimos de infra-estrutura para o funcionamento adequado das instituições de educação infantil (creches e pré-escolas) públicas e privadas, que, respeitando as diversidades

¹ (*) A iniciativa para cumprimento deste Objetivo/Meta depende da iniciativa da União.

(**) É exigida a colaboração da União.

e supervisão da educação infantil, nos estabelecimentos públicos e privados, visando ao apoio técnico-pedagógico para a melhoria da qualidade e à garantia do cumprimento dos padrões mínimos estabelecidos pelas diretrizes nacionais e estaduais.

- 11) Instituir mecanismos de colaboração entre os setores da educação, saúde e assistência na manutenção, expansão, administração, controle e avaliação das instituições de atendimento das crianças de 0 a 3 anos de idade.**
 - 12) Garantir a alimentação escolar para as crianças atendidas na educação infantil, nos estabelecimentos públicos e conveniados, através da colaboração financeira da União e dos Estados.**
 - 13) Assegurar, em todos os municípios, o fornecimento de materiais pedagógicos adequados às faixas etárias e às necessidades do trabalho educacional, de forma que, em cinco anos, sejam atendidos os padrões mínimos de infra-estrutura definidos na meta nº 2. **
 - 14) Incluir as creches ou entidades equivalentes no sistema nacional de estatísticas educacionais, no prazo de três anos.*
 - 15) Extinguir as classes de alfabetização incorporando imediatamente as crianças no ensino fundamental e matricular, também, naquele nível, todas as crianças de 7 anos ou mais que se encontrem na educação infantil.
 - 16) Implantar conselhos escolares e outras formas de participação da comunidade escolar e local na melhoria do funcionamento das instituições de educação infantil e no enriquecimento das oportunidades educativas e dos recursos pedagógicos.
 - 17) Estabelecer, até o final da década, em todos os municípios e com a colaboração dos setores responsáveis pela educação, saúde e assistência social e de organizações não-governamentais, programas de orientação e apoio aos pais com filhos entre 0 e 3 anos, oferecendo, inclusive, assistência financeira, jurídica e de suplementação alimentar nos casos de pobreza, violência doméstica e desagregação familiar extrema.**
 - 18) Adotar progressivamente o atendimento em tempo integral para as crianças de 0 a 6 anos.
 - 19) Estabelecer parâmetros de qualidade dos serviços de educação infantil, como referência para a supervisão, o controle e a avaliação, e como instrumento para a adoção das medidas de melhoria da qualidade.**
 - 20) Promover debates com a sociedade civil sobre o direito dos trabalhadores à assistência gratuita a seus filhos e dependentes em creches e pré-escolas, estabelecido no art. 7º, XXV, da Constituição Federal. ** Encaminhar ao Congresso Nacional projeto de lei visando à regulamentação daquele dispositivo. *
 - 21) Assegurar que, em todos os Municípios, além de outros recursos municipais os 10% dos recursos de manutenção e desenvolvimento do ensino não vinculados ao Fundef sejam aplicados, prioritariamente, na educação infantil.**
 - 22) Ampliar o Programa de Garantia de Renda Mínima associado a ações socioeducativas, de sorte a atender, nos três primeiros anos deste Plano, a 50% das crianças de 0 a 6 anos que se enquadram nos critérios de seleção da clientela e a 100% até o sexto ano. (VETADO)
-

-
- 23) Realizar estudos sobre custo da educação infantil com base nos parâmetros de qualidade, com vistas a melhorar a eficiência e garantir a generalização da qualidade do atendimento.**
 - 24) Ampliar a oferta de cursos de formação de professores de educação infantil de nível superior, com conteúdos específicos, prioritariamente nas regiões onde o déficit de qualificação é maior, de modo a atingir a meta estabelecida pela LDB para a década da educação.**
 - 25) Exercer a ação supletiva da União e do Estado junto aos Municípios que apresentem maiores necessidades técnicas e financeiras, nos termos dos arts. 30, VI e 211, § 1º, da Constituição Federal.**
 - 26) Observar as metas estabelecidas nos demais capítulos referentes à educação infantil.

2 ENSINO FUNDAMENTAL

2.1 Diagnóstico

De acordo com a Constituição Brasileira, o ensino fundamental é obrigatório e gratuito. O art. 208 preconiza a garantia de sua oferta, inclusive para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria. É básico na formação do cidadão, pois de acordo com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em seu art. 32, o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo constituem meios para o desenvolvimento da capacidade de aprender e de se relacionar no meio social e político. É prioridade oferecê-lo a toda população brasileira.

O art. 208, § 1º, da Constituição Federal afirma: “O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo”, e seu não-oferecimento pelo Poder Público ou sua oferta irregular implica responsabilidade da autoridade competente.

Existe hoje, no Brasil, um amplo consenso sobre a situação e os problemas do ensino fundamental.

As matrículas do ensino fundamental brasileiro superam a casa dos 35 milhões, número superior ao de crianças de 7 a 14 anos representando 116% dessa faixa etária. Isto significa que há muitas crianças matriculadas no ensino fundamental com idade acima de 14 anos. Em 1998, tínhamos mais de 8 milhões de pessoas nesta situação (Tabela 1).

A exclusão da escola de crianças na idade própria, seja por incúria do Poder Público, seja por omissão da família e da sociedade, é a forma mais perversa e irremediável de exclusão social, pois nega o direito elementar de cidadania, reproduzindo o círculo da pobreza e da marginalidade e alienando milhões de brasileiros de qualquer perspectiva de futuro.

A consciência desse fato e a mobilização social que dela decorre têm promovido esforços coordenados das diferentes instâncias do Poder Público que resultaram numa evolução muito positiva do sistema de ensino fundamental como um todo, em termos tanto de cobertura quanto de eficiência. Os dados evolutivos, condensados na Tabela 2, indicam claramente esta questão.

Tabela 1 – Matrícula, em 25/3, no ensino fundamental, por faixa etária e localização – 1998

Unidade da Federação	Matrícula por Faixa Etária e Localização									
	Total					Rural				
	Total	Menos de 7 anos	De 7 a 14 Anos	De 15 a 19 anos	Mais de 19 anos	Total	Menos de 7 anos	De 7 a 14 anos	De 15 a 19 anos	Mais de 19 anos
Brasil	35.792.554	449.279	26.870.018	7.097.448	1.375.809	6.663.506	147.566	5.156.473	1.137.652	221.815
Norte	3.207.880	36.561	2.377.054	664.080	130.185	974.716	19.782	750.146	171.836	32.952
Rondônia	308.992	2.050	244.847	53.991	8.104	85.331	479	71.060	11.578	2.214
Acre	140.176	2.178	105.565	27.922	4.511	45.472	1.072	33.818	8.759	1.823
Amazonas	638.303	3.169	452.295	144.953	37.886	134.758	1.953	103.180	23.742	5.883
Roraima	66.609	516	54.779	10.719	595	15.388	216	12.586	2.341	245
Pará	1.585.239	24.361	1.195.568	322.938	42.372	605.686	13.736	463.143	111.169	17.638
Amapá	122.392	864	99.097	20.636	1.805	19.020	642	15.769	2.172	437
Tocantins	346.169	3.423	224.913	82.921	34.912	69.061	1.684	50.590	12.075	4.712
Nordeste	12.210.131	182.830	8.407.429	2.918.530	701.342	3.910.466	92.067	2.924.691	744.066	149.642
Maranhão	1.606.227	22.299	1.153.629	357.220	73.079	632.387	14.459	480.890	113.232	23.806
Piauí	731.247	12.985	552.609	144.399	21.254	276.468	7.322	209.910	50.853	8.383
Ceará	1.842.237	30.954	1.293.015	423.998	94.270	598.124	15.380	441.521	115.618	25.605
R.G.do Norte	650.711	10.916	472.791	142.470	24.534	149.082	4.518	116.892	24.079	3.593
Paraíba	882.868	12.103	604.904	215.175	50.686	241.278	4.616	184.815	43.558	8.289
Pernambuco	1.818.479	16.780	1.297.492	412.394	91.813	464.679	7.440	364.690	80.995	11.554
Alagoas	688.285	10.117	485.382	159.822	32.964	242.813	6.008	185.365	44.723	6.717
Sergipe	436.631	2.728	296.161	11.266	264.766	117.648	1.197	91.466	20.630	4.355
Bahia	3.553.446	63.948	2.251.446	951.786	286.266	1.187.987	31.127	849.142	250.378	57.340
Sudeste	13.249.814	71.441	10.431.785	2.369.062	377.526	952.847	10.698	787.539	126.881	27.729
Minas Gerais	3.857.553	28.472	2.770.672	810.408	248.001	532.361	4.686	428.262	77.248	22.165
Espírito Santo	619.559	3.036	499.994	100.666	15.863	97.693	956	86.383	8.984	1.370
Rio de Janeiro	2.377.864	32.287	1.855.983	441.211	48.383	150.305	1.892	120.796	22.137	2.480
São Paulo	6.394.838	7.646	5.305.136	1.016.777	65.279	172.488	164	152.098	18.512	1.714
Sul	4.558.892	117.483	3.777.447	614.192	49.770	577.204	20.287	498.724	54.878	3.315
Paraná	1.808.149	18.073	1.490.423	255.121	44.532	171.333	2.057	149.082	17.335	2.859
Santa Catarina	983.880	8.712	839.874	130.056	5.238	149.808	1.548	134.580	13.224	456
R. G. do Sul	1.766.863	90.698	1.447.150	229.015	-	256.063	16.682	215.062	24.319	-
Centro-Oeste	2.565.837	40.964	1.876.303	531.584	116.986	248.273	4.732	195.373	39.991	8.177
M.G. do Sul	459.876	10.761	350.224	82.345	16.526	34.815	320	29.313	4.669	513
Mato Grosso	557.961	9.993	424.786	104.440	18.742	86.537	1.771	68.420	13.411	2.935
Goiás	1.135.948	12.091	789.100	262.954	71.803	97.633	1.742	75.034	16.736	4.121
Distrito Federal	412.052	8.119	312.173	81.845	9.915	29.288	899	22.606	5.175	608

Fonte: MEC/INEP/SEEC.

Nota: A idade foi obtida a partir do Ano do Nascimento informado no censo escolar, isto é, foi considerada a idade que o aluno completou em 1998.

**Tabela 2 – Taxas de escolarização bruta e líquida na faixa etária de 7 a 14 anos
Brasil e Regiões – 1991 e 1996**

Região/Ano	População de 7 a 14 anos	Matrícula no Ensino Fundamental Total	Taxa de Escolarização Bruta %	Matrícula no Ensino Fundamental 7 a 14 anos	Taxa de Escolarização Líquida %
Brasil					
1991	27.611.580	29.203.724	105,8	23.777.428	86,1
1996	28.525.815	33.131.270	116,1	25.909.860	90,8
Norte					
1991	2.248.157	2.246.339	99,9	1.780.876	79,2
1996	2.417.649	2.820.531	116,7	2.171.209	89,8
Nordeste					
1991	9.010.532	8.650.474	96,0	6.528.914	72,5
1996	9.180.333	10.475.469	114,1	7.601.089	82,8
Sudeste					
1991	10.737.330	11.965.480	111,4	10.185.214	94,9
1996	11.127.665	12.958.674	116,5	10.558.852	94,9
Sul					
1991	3.811.860	4.201.369	110,2	3.589.194	94,2
1996	3.899.007	4.475.774	114,8	3.773.730	96,8
Centro-Oeste					
1991	1.803.701	2.140.062	118,6	1.693.230	93,4
1996	1.901.161	2.400.822	126,3	1.804.980	94,9

Fontes: MEC/INEP/SEEC e IBGE

Considerando-se o número de crianças de 7 a 14 anos matriculadas no ensino fundamental, o índice de atendimento dessa faixa etária (taxa de escolarização líquida) aumentou, de 86% para cerca de 91% entre 1991 e 1996. O progresso foi impressionante, principalmente se tomarmos os dados já disponíveis de 1998: taxa bruta de escolarização de 128% e líquida, de 95%. A taxa de atendimento subiu para 96%, na faixa de 7 a 14 anos. As diferenças regionais estão diminuindo, pois nas regiões Norte e Nordeste a taxa de escolarização líquida passou a 90%, portanto aproximando-se da média nacional.

Em 1998, o ensino privado absorvia apenas 9,5% das matrículas, mantendo a tendência decrescente de participação relativa.

Se considerarmos, por outro lado, o número de crianças de 7 a 14 anos efetivamente matriculadas em algum nível de ensino, o que inclui algumas que estão na pré-escola, outras que freqüentam classes de alfabetização, além de uma parcela muito reduzida que já ingressou no ensino médio, o atendimento é ainda maior e o progresso igualmente impressionante: entre 1991 e 1998, essa taxa de atendimento cresceu de 91,6% para 95%, o que está muito próximo de uma universalização real do atendimento.

Temos, portanto, uma situação de inchaço nas matrículas do ensino fundamental, que decorre basicamente da distorção idade/série, a qual, por sua vez, é conseqüência dos elevados índices de reprovação. De acordo com o censo escolar de 1996, mais de 46% dos alunos do ensino fundamental têm idade superior à faixa etária correspondente a cada série. No Nordeste essa situação é mais dramática, chegando a 64% o índice de distorção. Esse problema dá a exata dimensão do grau de ineficiência do sistema educacional do País: os alunos levam em média 10,4 anos para completar as oito séries do ensino fundamental.

Tomando como referência apenas as crianças de 14 anos, verificamos que, em 1998, dos 3,5 milhões de adolescentes nessa faixa etária, apenas cerca de 622 mil freqüentavam a 8ª série do ensino fundamental. Além de indicar atraso no percurso escolar dos alunos, o que tem sido um dos principais fatores de evasão, a situação de distorção idade/série provoca custos adicionais aos sistemas de ensino, mantendo as crianças por período excessivamente longo no ensino fundamental.

A correção dessa distorção abre a perspectiva de, mantendo-se o atual número de vagas, ampliar o ensino obrigatório para nove séries, com início aos 6 anos de idade. Esta medida é importante porque, em comparação com os demais países, o ingresso no ensino fundamental é relativamente tardio no Brasil, sendo de 6 anos a idade-padrão na grande maioria dos sistemas, inclusive nos demais países da América Latina. Corrigir essa situação constitui prioridade da política educacional.

Tendo em vista este conjunto de dados e a extensão das matrículas no ensino fundamental, é surpreendente e inaceitável que ainda haja crianças fora da escola. O problema da exclusão ainda é grande no Brasil. De acordo com a contagem da população realizada pelo IBGE em julho de 1996, são cerca de 2,7 milhões de crianças de 7 a 14 anos fora da escola, parte das quais nela já esteve e a abandonou. Uma parcela dessa população pode ser reincorporada à escola regular e outra precisa ser atingida pelos programas de educação de jovens e adultos.

A existência de crianças fora da escola e as taxas de analfabetismo estão estreitamente associadas. Trata-se, em ambos os casos, de problemas localizados, concentrando-se em bolsões de pobreza existentes nas periferias urbanas e nas áreas rurais.

Na maioria das situações, o fato de ainda haver crianças fora da escola não tem como causa determinante o déficit de vagas, está relacionado com a precariedade do ensino e com as condições de exclusão e marginalidade social em que vivem segmentos da população brasileira. Não basta, portanto, abrir vagas. Programas paralelos de assistência a famílias são fundamentais para o acesso à escola e a permanência nela, da população muito pobre, que depende, para sua subsistência, do trabalho infantil.

A desigualdade regional é grave, tanto em termos de cobertura como de sucesso escolar. Apesar do expressivo aumento de 9 pontos percentuais de crescimento entre 1991 e 1998, as Regiões Norte e Nordeste continuam apresentando as piores taxas de escolarização do País. O Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, assim como o Projeto Nordeste/Fundescola, devem garantir os recursos para a correção dessas desigualdades. É preciso que a União continue atenta a este problema, priorizando o auxílio técnico e financeiro para as regiões que apresentam maiores deficiências.

2.2 Diretrizes

As diretrizes norteadoras da educação fundamental estão contidas na Constituição Federal, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e nas Diretrizes Curriculares para o ensino fundamental.

Nos cinco primeiros anos de vigência deste plano, o ensino fundamental deverá atingir a sua universalização, sob a responsabilidade do Poder Público, considerando a indissociabilidade entre acesso, permanência e qualidade da educação escolar. O direito ao ensino fundamental não se refere apenas à matrícula, mas ao ensino de qualidade, até a conclusão.

O atraso no percurso escolar resultante da repetência e da evasão sinaliza para a necessidade de políticas educacionais destinadas à correção das distorções idade/série. A expressiva presença de jovens com mais de 14 anos no ensino fundamental demanda a criação de condições próprias para a aprendizagem dessa faixa etária, adequadas à sua maneira de usar o espaço, o tempo, os recursos didáticos e às formas peculiares com que a juventude tem de conviver.

A oferta qualitativa deverá, em decorrência, regularizar os percursos escolares, permitindo que crianças e adolescentes permaneçam na escola o tempo necessário para concluir este nível de ensino, eliminando mais celeremente o analfabetismo e elevando gradativamente a escolaridade da população brasileira. A ampliação da jornada escolar para turno integral tem dado bons resultados. O atendimento em tempo integral, oportunizando orientação no cumprimento dos deveres escolares, prática de esportes, desenvolvimento de atividades artísticas e alimentação adequada, no mínimo em duas refeições, é um avanço significativo para diminuir as desigualdades sociais e ampliar democraticamente as oportunidades de aprendizagem.

O turno integral e as classes de aceleração são modalidades inovadoras na tentativa de solucionar a universalização do ensino e minimizar a repetência.

A LDB, em seu art. 34, § 2º, preconiza a progressiva implantação do ensino em tempo integral, a critério dos sistemas de ensino, para os alunos do ensino fundamental. À medida que forem sendo implantadas as escolas de tempo integral, mudanças significativas deverão ocorrer quanto à expansão da rede física, atendimento diferenciado da alimentação escolar e disponibilidade de professores, considerando a especificidade de horários.

Além do atendimento pedagógico, a escola tem responsabilidades sociais que extrapolam o simples ensinar, especialmente para crianças carentes. Para garantir um melhor equilíbrio e desempenho dos seus alunos, faz-se necessário ampliar o atendimento social, sobretudo nos municípios de menor renda, com procedimentos como renda mínima associada à educação, alimentação escolar, livro didático e transporte escolar.

A escola rural requer um tratamento diferenciado, pois a oferta de ensino fundamental precisa chegar a todos os recantos do País e a ampliação da oferta de quatro séries regulares em substituição às classes isoladas unidocentes é meta a ser perseguida, consideradas as peculiaridades regionais e a sazonalidade.

Reforçando o projeto político-pedagógico da escola, como a própria expressão da organização educativa da unidade escolar, surgem os conselhos escolares, que deverão orientar-se pelo princípio democrático da participação. A gestão da educação e a cobrança de resultados, tanto das metas como dos objetivos propostos neste plano, envolverão comunidade, alunos, pais, professores e demais trabalhadores da educação.

A atualidade do currículo, valorizando um paradigma curricular que possibilite a interdisciplinaridade, abre novas perspectivas no desenvolvimento de habilidades para dominar esse novo mundo que se desenha.

As novas concepções pedagógicas, embasadas na ciência da educação, sinalizaram a reforma curricular expressa nos Parâmetros Curriculares Nacionais, que surgiram como importante proposta e eficiente orientação para os professores. Os temas estão vinculados ao cotidiano da maioria da população.

Além do currículo composto pelas disciplinas tradicionais, propõem a inserção de temas transversais como ética, meio ambiente, pluralidade cultural, trabalho e consumo, entre outros. Esta estrutura curricular deverá estar sempre em consonância com as diretrizes emanadas do Conselho Nacional de Educação e dos conselhos de educação dos Estados e municípios.

Deve-se assegurar a melhoria da infra-estrutura física das escolas, generalizando inclusive as condições para a utilização das tecnologias educacionais em multimídia, contemplando-se desde a construção física, com adaptações adequadas a portadores de necessidades especiais, até os espaços especializados de atividades artístico-culturais, esportivas, recreativas e a adequação de equipamentos.

É preciso avançar mais nos programas de formação e de qualificação de professores. A oferta de cursos para a habilitação de todos os profissionais do magistério deverá ser um compromisso efetivo das instituições de educação superior e dos sistemas de ensino.

E, finalmente, a consolidação e o aperfeiçoamento do censo escolar, assim como do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), e a criação de sistemas complementares nos Estados e Municípios permitirão um permanente acompanhamento da situação escolar do País, podendo dimensionar as necessidades e perspectivas do ensino médio e superior.

2.3 *Objetivos e Metas*²

- 1) Universalizar o atendimento de toda a clientela do ensino fundamental, no prazo de cinco anos a partir da data de aprovação deste plano, garantindo o acesso e a permanência de todas as crianças na escola, estabelecendo em regiões em que se demonstrar necessário programas específicos, com a colaboração da União, dos Estados e dos Municípios.**
- 2) Ampliar para nove anos a duração do ensino fundamental obrigatório com início aos seis anos de idade, à medida que for sendo universalizado o atendimento na faixa de 7 a 14 anos.*
- 3) Regularizar o fluxo escolar reduzindo em 50%, em cinco anos, as taxas de repetência e evasão, por meio de programas de aceleração da aprendizagem e de recuperação paralela ao longo do curso, garantindo efetiva aprendizagem.
- 4) Elaborar, no prazo de um ano, padrões mínimos nacionais de infra-estrutura para o ensino fundamental, compatíveis com o tamanho dos estabelecimentos e com as realidades regionais, incluindo:**
 - a) espaço, iluminação, insolação, ventilação, água potável, rede elétrica, segurança e temperatura ambiente;
 - b) instalações sanitárias e para higiene;
 - c) espaços para esporte, recreação, biblioteca e serviço de merenda escolar;
 - d) adaptação dos edifícios escolares para o atendimento dos alunos portadores de necessidades especiais;

² (*) A iniciativa para cumprimento deste Objetivo/Meta depende da iniciativa da União.

(**) É exigida a colaboração da União.

- 19) Assegurar, dentro de três anos, que a carga horária semanal dos cursos diurnos compreenda, pelo menos, 20 horas semanais de efetivo trabalho escolar.
- 20) Eliminar a existência, nas escolas, de mais de dois turnos diurnos e um turno noturno, sem prejuízo do atendimento da demanda.
- 21) Ampliar, progressivamente a jornada escolar visando expandir a escola de tempo integral, que abranja um período de pelo menos sete horas diárias, com previsão de professores e funcionários em número suficiente.
- 22) Prover, nas escolas de tempo integral, preferencialmente para as crianças das famílias de menor renda, no mínimo duas refeições, apoio às tarefas escolares, a prática de esportes e atividades artísticas, nos moldes do Programa de Renda Mínima Associado a Ações Socioeducativas.
- 23) Estabelecer, em dois anos, a reorganização curricular dos cursos noturnos, de forma a adequá-los às características da clientela e promover a eliminação gradual da necessidade de sua oferta.
- 24) Articular as atuais funções de supervisão e inspeção no sistema de avaliação.
- 25) Prever formas mais flexíveis de organização escolar para a zona rural, bem como a adequada formação profissional dos professores, considerando a especificidade do alunado e as exigências do meio.
- 26) Assegurar a elevação progressiva do nível de desempenho dos alunos mediante a implantação, em todos os sistemas de ensino, de um programa de monitoramento que utilize os indicadores do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica e dos sistemas de avaliação dos Estados e Municípios que venham a ser desenvolvidos.**
- 27) Estimular os Municípios a proceder um mapeamento, por meio de censo educacional, das crianças fora da escola, por bairro ou distrito de residência e/ou locais de trabalho dos pais, visando localizar a demanda e universalizar a oferta de ensino obrigatório.
- 28) A educação ambiental, tratada como tema transversal, será desenvolvida como uma prática educativa integrada, contínua e permanente em conformidade com a Lei nº 9.795/99.
- 29) Apoiar e incentivar as organizações estudantis, como espaço de participação e exercício da cidadania.
- 30) Observar as metas estabelecidas nos capítulos referentes à educação a distância, formação de professores, educação indígena, educação especial e financiamento e gestão, na medida em que estão relacionadas com as previstas neste capítulo.

3 ENSINO MÉDIO

3.1 Diagnóstico

Considerando o processo de modernização em curso no País, o ensino médio tem um importante papel a desempenhar. Tanto nos países desenvolvidos quanto nos que lutam para superar o subdesenvolvimento, a expansão do ensino médio pode ser um poderoso fator de formação para a cidadania e de qualificação profissional.

Justamente em virtude disso, no caso brasileiro, é particularmente preocupante o reduzido acesso ao ensino médio, muito menor que nos demais países latino-americanos em desenvolvimento, embora as estatísticas

demonstrem que os concluintes do ensino fundamental começam a chegar à terceira etapa da educação básica em número um pouco maior, a cada ano. Esses pequenos incrementos anuais terão efeito cumulativo. Ao final de alguns anos, resultarão em uma mudança nunca antes observada na composição social, econômica, cultural e etária do alunado do ensino médio.

A Contagem da População realizada pelo IBGE em 1997 acusa uma população de 16.580.383 habitantes na faixa etária de 15 a 19 anos. Estavam matriculados no ensino médio, no mesmo ano, 5.933.401 estudantes. Significa que, idealmente, se o fluxo escolar fosse regular, o ensino médio comportaria bem menos que metade de jovens desta faixa etária. Isso é muito pouco, especialmente quando se considera a acelerada elevação do grau de escolaridade exigida pelo mercado de trabalho.

A situação agrava-se quando se considera que, no caso do ensino médio, os cálculos das taxas de atendimento dessa faixa etária são pouco confiáveis, por diversas razões. Em primeiro lugar porque, em virtude das elevadas taxas de repetência no ensino fundamental, os jovens chegam ao ensino médio bem mais velhos. Em segundo lugar, porque há um grande número de adultos que volta à escola vários anos depois de concluir o ensino fundamental.

Em virtude dessas duas condições, o ensino médio atende majoritariamente jovens e adultos com idade acima da prevista para este nível de ensino (Tabela 3), devendo-se supor que já estejam inseridos no mercado de trabalho. De fato os 6.968.531 alunos do ensino médio, em 1998, 54,8% – ou seja 3.817.688 – estudavam à noite.

**Tabela 3 – Ensino Médio – Matrícula
Brasil – 1991 e 1998**

Dependência Administrativa/ Faixa Etária	1991		1998		Crescimento
	Valor Absoluto	%	Valor Absoluto	%	%
Total	3.770.230	100,0	6.968.531	100,0	84,8
Dependência Administrativa					
Federal	103.092	2,7	122.927	1,8	19,2
Estadual	2.472.757	65,6	5.301.475	76,0	114,4
Municipal	176.769	4,7	317.488	4,6	79,6
Particular	1.017.612	27,0	1.226.641	17,6	20,5
Faixa Etária					
Menos de 15 anos	128.804	3,4	96.474	1,4	-25,1
15 a 17 anos	1.625.789	43,1	3.120.185	44,8	91,9
Mais de 17 anos	2.015.637	53,5	3.751.872	53,8	86,1

Fonte: MEC/INEP/SEEC. Informe Estatístico, 1996 e Censo escolar 1998.

O número reduzido de matrículas no ensino médio – apenas cerca de 30,8% da população de 15 a 17 anos não se explica, entretanto, por desinteresse do Poder Público em atender à demanda, pois a oferta de vagas na 1ª série do ensino médio tem sido consistentemente superior ao número de egressos da 8ª série do ensino fundamental. A exclusão ao ensino médio deve-se às baixas taxas de conclusão do ensino fundamental, que, por sua vez, estão associadas à baixa qualidade daquele nível de ensino, da qual resultam elevados índices de repetência e evasão.

O ensino médio convive, também, com alta seletividade interna. Se os alunos estão chegando em maior número a esse nível de ensino, os índices de conclusão nas últimas décadas sinalizam que há muito a ser feito. Na coorte 1970-1973, 74% dos que iniciavam o ensino médio conseguiam concluí-lo na coorte 1977-1980, este índice caiu para 50,8%; na de 1991-1994, para 43,8%.

Causas externas ao sistema educacional contribuem para que adolescentes e jovens se percam pelos caminhos da escolarização, agravadas por dificuldades da própria organização da escola e do processo ensino-aprendizagem. Os números do abandono e da repetência, apesar da melhoria dos últimos anos, ainda são bastante desfavoráveis (Tabela 4).

**Tabela 4 – Ensino Médio – Taxa de Abandono e Reprovação
1995 e 1997**

Regiões	1995			1997		
	Abandono	Reprovação	Total	Abandono	Reprovação	Total
Brasil	21,6	10,1	31,7	13,7	7,5	21,2
Norte	32,2	10,9	33,1	26,0	7,7	33,7
Nordeste	26,6	10,1	36,7	18,1	7,5	25,6
Sudeste	19,3	9,1	28,4	10,9	6,3	17,2
Sul	16,5	12,7	26,2	10,0	10,0	20,0
Centro-Oeste	23,4	12,1	35,5	16,2	10,1	26,3

Fonte: MEC/INEP/SEEC

Nota: Não incluído o não-seriado nas taxas de reprovação.

Desagregados por regiões, os dados da repetência e abandono, ao lado das taxas de distorção idade/série, permitem visualizar – na falta de políticas específicas – em que região haverá maior percentual de alunos no ensino médio, em idade pedagógicamente adequada (Tabela 5).

Tabela 5 – Ensino Médio – Taxa de Distorção idade/série – 1996-1998

Regiões	Total Geral	1ª série	2ª série	3ª série
Brasil				
1996	55,2	57,7	54,6	51,0
1988	53,9	56,4	52,8	51,3
Norte				
1996	74,8	77,2	73,2	71,8
1998	73,2	75,6	71,9	70,0
Nordeste				
1996	69,6	72,6	68,8	64,7
1998	69,5	72,3	68,4	66,0
Sudeste				
1996	50,0	52,2	49,8	46,3
1998	48,4	49,7	48,0	47,1
Sul				
1996	41,4	43,3	41,4	37,6
1998	39,1	41,6	36,6	36,2
Centro-Oeste				
1996	58,9	62,4	57,5	53,4
1998	57,7	60,8	55,9	53,9

Fonte: MEC/INEP/SEEC

Nota: Para o ensino médio, a idade recomendada é de 15 anos para a 1ª série, 16 para a 2ª e 17 para a 3ª série. A 4ª série do ensino médio não é incluída nos cálculos, pois apresenta características diferentes das outras séries.

Há, entretanto, aspectos positivos no panorama do ensino médio brasileiro. O mais importante deles é que este foi o nível de ensino que apresentou maior taxa de crescimento nos últimos anos, em todo o sistema. Apenas no período de 1991 a 1998, a matrícula evoluiu de 3.770.230 para 6.968.531 alunos, de acordo com censo escolar, o que está claramente associado a uma recente melhoria do ensino fundamental e à ampliação do acesso ao ensino médio, já ocorridas. Nos próximos anos, como resultado do esforço que está sendo feito para elevar as taxas de conclusão da 8ª série, a demanda por ensino médio deverá se ampliar de forma explosiva, conforme estimativas contidas na Tabela 6.

Tabela 6 – Educação Básica – Matrícula – Brasil – 1995-2010 (em mil)

Ano	Fundamental			Médio
	Total	1ª a 4ª	5ª a 8ª	
1995	32.544	20.041	12.503	5.313
1996	33.131	20.027	13.104	5.739
1998	35.488	21.164	14.325	6.962
2000*	35.439	20.151	15.288	8.774
2002*	34.947	19.282	15.666	10.020
2004*	34.253	18.562	15.691	10.297
2005*	33.879	18.255	15.624	10.383
2008*	32.813	17.552	15.261	10.446
2010*	32.225	17.245	14.980	10.369

Fonte: MEC/INEP/SEEC.

(*) Dados estimados.

Entretanto, no caso do ensino médio, não se trata apenas de expansão. Entre os diferentes níveis de ensino, esse foi o que enfrentou, nos últimos anos, a maior crise em termos de ausência de definição dos rumos que deveriam ser seguidos em seus objetivos e em sua organização. Um aspecto que deverá ser superado com a implementação das Novas Diretrizes Curriculares para o ensino médio e com programas de formação de professores, sobretudo nas áreas de Ciências e Matemática.

Quanto ao financiamento do ensino médio, a Emenda Constitucional nº 14, assim como a Lei de Diretrizes e Bases, atribui aos Estados a responsabilidade pela sua manutenção e desenvolvimento. De fato, o surpreendente crescimento do ensino médio se deve, basicamente, às matrículas na rede estadual (Tabela 3). A diminuição da matrícula na rede privada, atesta o caráter cada vez mais público deste nível de ensino.

A expansão futura, porém, dependerá da utilização judiciosa dos recursos vinculados à educação, especialmente porque não há, para este nível de ensino, recursos adicionais como os que existem para o ensino fundamental na forma do Salário Educação. Assim, como os Estados estão obrigados a aplicar 15% da receita de impostos no ensino fundamental, os demais 10% vinculados à educação deverão ser aplicados, nessa instância federativa, prioritariamente, no ensino médio.

Essa destinação deve prover fundos suficientes para a ampliação desse nível de ensino, especialmente quando se considera que o ensino fundamental consta de oito séries e o Médio, de apenas três; isso significa que, mesmo com a universalização do ensino médio, o número de alunos matriculados será, no máximo, 35% daquele atendido no nível fundamental.

Há de se considerar, entretanto, que, em muitos Estados, a ampliação do ensino médio vem competindo com a criação de universidades estaduais. O mais razoável seria promover a expansão da educação superior estadual com recursos adicionais, sem comprometer os 25% constitucionalmente vinculados à educação, que devem ser destinados prioritariamente à educação básica.

Ensino Médio (Enem), operados pelo MEC, os sistemas de avaliação já existentes em algumas unidades da federação que, certamente, serão criados em outras, e os sistemas estatísticos já disponíveis, constituem importantes mecanismos para promover a eficiência e a igualdade do ensino médio oferecido em todas as regiões do País.

Há que se considerar, também, que o ensino médio atende a uma faixa etária que demanda uma organização escolar adequada à sua maneira de usar o espaço, o tempo e os recursos didáticos disponíveis. Esses elementos devem pautar a organização do ensino a partir das novas diretrizes curriculares para o ensino médio, já elaboradas e aprovadas pelo Conselho Nacional de Educação.

Como nos demais níveis de ensino, as metas do PNE devem associar-se, fortemente, às de formação, capacitação e valorização do magistério, tratadas noutra parte deste documento. Reconhece-se que a carência de professores da área de Ciências constitui problema que prejudica a qualidade do ensino e dificulta tanto a manutenção dos cursos existentes como sua expansão.

A disposição constitucional (art. 208, III) de integração dos portadores de deficiência na rede regular de ensino será, no ensino médio, implementada através de qualificação dos professores e da adaptação das escolas quanto às condições físicas, mobiliário, equipamentos e materiais pedagógicos. Quando necessário atendimento especializado, serão observadas diretrizes específicas contidas no capítulo sobre educação especial.

Assim, as diretrizes do Plano Nacional de Educação apontam para a criação de incentivos e a retirada de todo obstáculo para que os jovens permaneçam no sistema escolar e, aos 17 ou 18 anos de idade, estejam concluindo a educação básica com uma sólida formação geral.

3.3 *Objetivos e Metas*³

- 1) Formular e implementar, progressivamente, uma política de gestão da infra-estrutura física na educação básica pública, que assegure:
 - a) o reordenamento, a partir do primeiro ano deste Plano, da rede de escolas públicas que contemple a ocupação racional dos estabelecimentos de ensino estaduais e municipais, com o objetivo, entre outros, de facilitar a delimitação de instalações físicas próprias para o ensino médio separadas, pelo menos, das quatro primeiras séries do ensino fundamental e da educação infantil;
 - b) a expansão gradual do número de escolas públicas de ensino médio de acordo com as necessidades de infra-estrutura identificada ao longo do processo de reordenamento da rede física atual;
 - c) no prazo de dois anos, a contar da vigência deste Plano, o atendimento da totalidade dos egressos do ensino fundamental e a inclusão dos alunos com defasagem de idade e dos que possuem necessidades especiais de aprendizagem;
 - d) o oferecimento de vagas que, no prazo de cinco anos, correspondam a 50% e, em dez anos, a 100% da demanda de ensino médio, em decorrência da universalização e regularização do fluxo de alunos no ensino fundamental.

³ (*) A iniciativa para cumprimento deste Objetivo/Meta depende da iniciativa da União.

(**) É exigida a colaboração da União.

-
- 2) Implantar e consolidar, no prazo de cinco anos, a nova concepção curricular elaborada pelo Conselho Nacional de Educação.
 - 3) Melhorar o aproveitamento dos alunos do ensino médio, de forma a atingir níveis satisfatórios de desempenho definidos e avaliados pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), pelo Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e pelos sistemas de avaliação que venham a ser implantados nos Estados.
 - 4) Reduzir, em 5% ao ano, a repetência e a evasão, de forma a diminuir para quatro anos o tempo médio para conclusão deste nível.
 - 5) Assegurar, em cinco anos, que todos os professores do ensino médio possuam diploma de nível superior, oferecendo, inclusive, oportunidades de formação nesse nível de ensino àqueles que não a possuem.**
 - 6) Elaborar, no prazo de um ano, padrões mínimos nacionais de infra-estrutura para o ensino médio, compatíveis com as realidades regionais, incluindo:*
 - a) espaço, iluminação, ventilação e insolação dos prédios escolares;
 - b) instalações sanitárias e condições para a manutenção da higiene em todos os edifícios escolares;
 - c) espaço para esporte e recreação;
 - d) espaço para a biblioteca;
 - e) adaptação dos edifícios escolares para o atendimento dos alunos portadores de necessidades especiais;
 - f) instalação para laboratórios de ciências;
 - g) informática e equipamento multimídia para o ensino;
 - h) atualização e ampliação do acervo das bibliotecas incluindo material bibliográfico de apoio ao professor e aos alunos;
 - i) equipamento didático-pedagógico de apoio ao trabalho em sala de aula;
 - j) telefone e reproduzidor de texto.
 - 7) Não autorizar o funcionamento de novas escolas fora dos padrões de “a” a “g”.
 - 8) Adaptar, em cinco anos, as escolas existentes, de forma a atender aos padrões mínimos estabelecidos.
 - 9) Assegurar que, em cinco anos, todas as escolas estejam equipadas, pelo menos, com biblioteca, telefone e reproduzidor de textos.
 - 10) Assegurar que, em cinco anos, pelo menos 50%, e, em 10 anos, a totalidade das escolas disponham de equipamento de informática para modernização da administração e para apoio à melhoria do ensino e da aprendizagem.**
 - 11) Adotar medidas para a universalização progressiva das redes de comunicação, para melhoria do ensino e da aprendizagem.
 - 12) Adotar medidas para a universalização progressiva de todos os padrões mínimos durante a década, incentivando a criação de instalações próprias para esse nível de ensino.
 - 13) Criar mecanismos, como conselhos ou equivalentes, para incentivar a participação da comunidade na gestão, manutenção e melhoria das condições de funcionamento das escolas.
-

- 14) Assegurar a autonomia das escolas, tanto no que diz respeito ao projeto pedagógico como em termos de gerência de recursos mínimos para a manutenção do cotidiano escolar.
- 15) Adotar medidas para ampliar a oferta diurna e manter a oferta noturna, suficiente para garantir o atendimento dos alunos que trabalham.
- 16) Proceder, em dois anos, a uma revisão da organização didático-pedagógica e administrativa do ensino noturno, de forma a adequá-lo às necessidades do aluno-trabalhador, sem prejuízo da qualidade do ensino.
- 17) Estabelecer, em um ano, programa emergencial para formação de professores, especialmente nas áreas de Ciências e Matemática.**
- 18) Apoiar e incentivar as organizações estudantis, como espaço de participação e exercício da cidadania.
- 19) A educação ambiental, tratada como tema transversal, será desenvolvida como uma prática educativa integrada, contínua e permanente em conformidade com a Lei nº 9.795/99.
- 20) Observar, no que diz respeito ao ensino médio, as metas estabelecidas nos capítulos referentes à formação de professores, financiamento e gestão e ensino a distância.

B – EDUCAÇÃO SUPERIOR

4 EDUCAÇÃO SUPERIOR

4.1 Diagnóstico

A educação superior enfrenta, no Brasil, sérios problemas que se agravarão no caso de o Plano Nacional de Educação não estabelecer uma política que promova sua renovação e desenvolvimento.

Atualmente, os cerca de 1,5 milhões de jovens egressos do nível médio têm a sua disposição um número razoável de vagas (Tabela 7).

Tabela 7 – Ensino Superior no Brasil – 1998

Ensino Superior	Total	Federal	Estadual	Municipal	Particular
Instituições	973	57	74	78	764
Cursos	6.950	1.338	1.125	507	3.980
Ingressantes	651.353	89.160	67.888	39.317	454.988
Vagas oferecidas	776.031	90.788	70.670	44.267	570.306
Vagas não preenchidas	124.678	1.628	2.782	4.950	115.318

Fonte : INEP/MEC - Dados referentes a 1998.

Entretanto, como resultado conjugado de fatores demográficos, aumento das exigências do mercado de trabalho, além das políticas de melhoria do ensino médio, prevê-se uma explosão na demanda por educação superior. A matrícula no ensino médio deverá crescer nas redes estaduais, sendo provável que o crescimento seja oriundo de alunos das camadas mais pobres da população. Isto é, haverá uma demanda crescente de alunos carentes por educação superior. Em 1998, 55% dos estudantes deste nível freqüentavam cursos noturnos; na rede estadual esta porcentagem sobe para 62%.

A matrícula nas instituições de educação superior vem apresentando um rápido crescimento nos últimos anos. Apenas em 1998, o número total de matriculados saltou de 1 milhão e 945 mil, em 1997, para 2 milhões e 125 mil em 1998. Houve, portanto, um crescimento de 9%, – índice igual ao atingido pelo sistema em toda a década de 80.

Tabela 8 – Evolução da Matrícula por Dependência Administrativa – Brasil – 1980-1998

Ano	Total	Federal	Estadual	Municipal	Públicas	% Públicas	Particular	% Particular
1980	1.377.286	316.715	109.252	66.265	492.232	35,74	885.054	64,26
1981	1.386.792	313.217	129.659	92.934	535.810	38,64	850.982	61,36
1982	1.407.987	316.940	134.901	96.547	548.388	38,95	859.599	61,05
1983	1.438.992	340.118	147.197	89.374	576.689	40,08	862.303	59,92
1984	1.399.539	326.199	156.013	89.667	571.879	40,87	827.660	59,13
1985	1.367.609	326.522	146.816	83.342	556.680	40,71	810.929	59,29
1986	1.418.196	325.734	153.789	98.109	577.632	40,74	840.564	59,26
1987	1.470.555	329.423	168.039	87.503	584.965	39,78	885.590	60,22
1988	1.503.555	317.831	190.736	76.784	585.351	38,94	918.204	61,06
1989	1.518.904	315.283	193.697	75.434	584.414	38,48	934.490	61,52
1990	1.540.080	308.867	194.417	75.341	578.625	37,58	961.455	62,42
1991	1.565.056	320.135	202.315	83.286	605.736	38,71	959.320	61,29
1992	1.535.788	325.884	210.133	93.645	629.662	41,00	906.126	59,00
1993	1.594.668	344.387	216.535	92.594	653.516	40,99	941.152	59,01
1994	1.661.034	363.543	231.936	94.971	690.450	41,57	970.584	58,43
1995	1.759.703	367.531	239.215	93.794	700.540	38,82	1.059.163	60,18
1996	1.868.529	388.987	243.101	103.339	735.427	39,36	1.133.102	60,64
1997	1.945.615	395.833	253.678	109.671	759.182	39,03	1.186.433	60,97
1998	2.125.958	408.640	274.934	121.155	804.729	37,86	1.321.229	62,14

Fonte : MEC/INEP

A participação do ensino privado no nível superior aumentou, sobretudo, na década de 70 como decorrência de uma pressão de demanda a partir da “questão dos excedentes”. Nos últimos vinte anos, o setor privado tem oferecido pouco menos de dois terços das vagas na educação superior (Tabela 8). De 1994 para cá, o número de alunos subiu 36,1% nas instituições privadas, bem acima das públicas. Nestas, o crescimento foi de 12,4% nas federais, 18,5% nas estaduais, e 27,6% nas municipais.

A manutenção das atividades típicas das universidades – ensino, pesquisa e extensão – que constituem o suporte necessário para o desenvolvimento científico, tecnológico e cultural do País, não será possível sem o fortalecimento do setor público. Paralelamente, a expansão do setor privado deve continuar, desde que garanta a qualidade.

Como se pode verificar na Tabela 9, registra-se também, no caso da educação superior, uma distribuição de vagas muito desigual por região, o que precisará ser corrigido. Deve-se observar, entretanto, que esta desigualdade resulta da concentração das matrículas em instituições particulares das regiões mais desenvolvidas. O setor público, por outro lado, está mais bem distribuído e cumpre assim uma função importante de diminuição das desigualdades regionais – função esta que deve ser preservada.

Tabela 9 – Matrícula por Dependência Administrativa – Brasil e Regiões – Nível Superior 1998

Região	Dependência Administrativa								
	Total	Federal	%	Estadual	%	Municipal	%	Particular	%
Brasil	2.125.958	408.640	19,22	274.934	12,93	121.155	5,69	1.321.229	62,14
Norte	85.077	45.957	54,01	9.688	11,38	952	1,11	28.480	33,47
Nordeste	310.159	118.455	38,19	80.702	26,01	10.681	3,44	100.321	32,34
Sudeste	1.148.004	127.991	11,14	114.716	9,99	43.210	3,76	862.087	75,09
Sul	419.133	71.960	17,16	55.543	13,25	61.264	14,61	230.366	54,96
Centro-Oeste	163.585	44.277	27,06	14.285	8,73	5.048	3,08	99.975	61,11

Fonte : MEC/INEP/SEEC

No conjunto da América Latina, o Brasil apresenta um dos índices mais baixos de acesso à educação superior, mesmo quando se leva em consideração o setor privado. Assim, a porcentagem de matriculados na educação superior brasileiro em relação à população de 18 a 24 anos é de menos de 12%, comparando-se desfavoravelmente com os índices de outros países do continente. A Argentina, embora conte com 40% da faixa etária, configura um caso à parte, uma vez que adotou o ingresso irrestrito, o que se reflete em altos índices de repetência e evasão nos primeiros anos. Mas o Brasil continua em situação desfavorável frente ao Chile (20,6%), à Venezuela (26%) e à Bolívia (20,6%).

É importante observar que o crescimento do setor público se deveu, nos últimos anos, à ampliação do atendimento nas redes estaduais, como se verifica na Tabela 8. A contribuição estadual para a educação superior tem sido importante, mas não deve ocorrer em detrimento da expansão com qualidade do ensino médio.

Para um desenvolvimento equilibrado e nos marcos do regime de colaboração, os recursos destinados pelos Estados à educação superior devem ser adicionais aos 25% da receita de impostos vinculada à manutenção e desenvolvimento da educação básica.

Observe-se, ainda que, entre 1988 e 1998, verificou-se ampliação expressiva das matrículas em estabelecimentos municipais, com crescimento de 5,8% ao ano, ao passo que as estaduais e particulares, apresentam crescimento de 4,4% e, as federais de 2,9%. Ainda que em termos do contingente, a participação das municipais

seja pouco expressiva – a participação das municipais correspondia a menos de 6% do total das matrículas –, esta tendência de ampliação das municipais contraria o disposto na Emenda Constitucional nº 14, de 1996, onde o sistema municipal de ensino deve atender prioritariamente à educação infantil e ao ensino fundamental. (Tabela 10).

**Tabela 10 – Índice de Crescimento da Matrícula por Dependência Administrativa
Brasil – 1988-1998
1998=100**

Ano	Federal	Estadual	Municipal	Privada
1988	100,0	100,0	100,0	100,0
1989	99,2	101,6	98,2	101,8
1990	97,2	101,9	98,1	104,7
1991	100,7	106,1	108,5	104,5
1992	102,5	110,2	122,0	98,7
1993	108,4	113,5	120,6	102,5
1994	114,4	121,6	123,7	105,7
1995	115,6	125,4	122,2	115,4
1996	122,4	127,5	134,6	123,4
1997	124,5	133,0	142,8	129,2
1998	128,6	144,1	157,8	143,9
Crescimento médio anual	2,9	4,4	5,8	4,4

Fonte: MEC/INEP/SEEC

À União atribui-se historicamente o papel de atuar na educação superior, função prevista na Carta Magna. As instituições públicas deste nível de ensino não podem prescindir do apoio do Estado. As universidades públicas têm um importante papel a desempenhar no sistema, seja na pesquisa básica e na pós-graduação *stricto sensu*, seja como padrão de referência no ensino de graduação. Além disso, cabe-lhe qualificar os docentes que atuam na educação básica e os docentes da educação superior que atuam em instituições públicas e privadas, para que se atinjam as metas previstas na LDB quanto à titulação docente.

Há que se pensar, evidentemente, em racionalização de gastos e diversificação do sistema, mantendo o papel do setor público.

Há uma grande controvérsia acerca do gasto por aluno no nível superior, que reflete uma acirrada disputa de concepções. Há uma variação de 5 a 11 mil reais como gasto anual por aluno, dependendo da metodologia adotada e da visão do analista. Parte dos estudos acerca do tema divide simplesmente todo o orçamento da universidade pelo número de alunos.

Desta forma são embutidos no custo da graduação os consideráveis gastos com pesquisa – o que não se admite, por exemplo, na França. Muitos estudiosos brasileiros também contestam esta posição, uma vez que não se pode confundir a função “ensino” com as funções “pesquisa” e “extensão”. Alguns autores desconsideram ainda os elevados gastos com os hospitais universitários e as aposentadorias (Tabela 11).

Tabela 11 – Ifes – Participação das Despesas com Aposentadorias e Pensões no Total de Despesas com Pessoal e Encargos Sociais
R\$ 1,00

Exercício	Pessoal e Encargos (A)	Aposentadorias e Pensões (B)	% (B/A)
1995	2.970.957.348	859.609.496	28,9
1996	4.981.168.224	1.470.679.381	29,5
1997	4.973.428.714	1.499.419.168	30,1
1998	4.907.154.735	1.578.478.032	32,2

Fonte: SIAFI/TCU – Valores constantes de 1998, deflacionando-se com base no IGP-DI/FGV, exclusive os Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs).

Não cabe ao Plano Nacional de Educação tomar partido nesta disputa. Recomenda-se que a comunidade acadêmica procure critérios consensuais de avaliação. Entretanto, no que se refere à questão dos inativos, entende-se que devem ser custeados pela União, mas desligados do orçamento das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes).

O Tribunal de Contas da União ressalta que, além de significativo, o percentual relativo às aposentadorias é crescente ao longo do período e que o verdadeiro significado dessa despesa é mais perceptível quando comparada com outras despesas das Ifes como os gastos com Outros Custeios e Capital (OCC): o que é gasto com o pagamento dos inativos e pensionistas é equivalente ao montante gasto com todas as demais despesas das Ifes que não se referem a pessoal, incluindo manutenção em geral, investimentos, inversões financeiras, etc. (Tabela 12).

Tabela 12 – Ifes – Relação entre Despesas com Aposentadorias e Pensões e com Outros Custeios e Capital

Exercício	Aposentadorias e Pensões		Outros Custeios e Capital	
	R\$ 1,00	% (apos. + OCC)	R\$ 1,00	% (apos. + OCC)
1995	859.609.496	49,0	849.592.914	51,0
1996	1.470.679.381	50,3	1.452.937.403	49,7
1997	1.499.419.168	51,3	1.421.472.930	48,7
1998	1.578.478.032	53,8	1.354.278.172	46,2

Fonte : Tribunal de Contas da União – valores constantes de 1998.

Verifica-se, portanto, que o percentual de recursos destinados à manutenção e investimento nas Ifes cresce na mesma proporção em que aumentam os gastos com inativos e pensionistas.

É importante observar, ainda, o comportamento das despesas com investimentos e inversões financeiras (Tabela 13).

Tabela 13 – Ifes – Despesas com Investimentos e Inversões Financeiras

Exercício	Total	Índice de Gasto	(%) Em Relação a 1995
1995	260.891.319	100,0	0,0
1996	172.984.623	66,3	- 33,7
1997	168.287.637	64,5	- 35,5
1998	86.552.016	33,2	- 66,8

Fonte : Tribunal de Contas da União – valores constantes de 1998, exclusive os CEFETS.

Dessa forma, ao contrário das despesas totais das Ifes, que, após um salto em 1996, passaram a apresentar relativa estabilidade, as despesas com investimento apresentam declínio.

Como estratégia de diversificação, há que se pensar na expansão do pós-secundário, isto é, na formação de qualificação em áreas técnicas e profissionais. A própria modulação do ensino universitário, com diploma intermediário, como foi estabelecido na França, permitiria uma expansão substancial do atendimento nas atuais instituições de educação superior, sem custo adicional excessivo.

4.2 Diretrizes

Nenhum país pode aspirar a ser desenvolvido e independente sem um forte sistema de educação superior. Num mundo em que o conhecimento sobrepõe os recursos materiais como fator de desenvolvimento humano, a importância da educação superior e de suas instituições é cada vez maior. Para que estas possam desempenhar sua missão educacional, institucional e social, o apoio público é decisivo.

A importância que neste plano se deve dar às Instituições de Ensino Superior (IES), mormente à universidade e aos centros de pesquisa, erige-se sobre a constatação de que a produção de conhecimento, hoje mais do que nunca e assim tende a ser cada vez mais é a base do desenvolvimento científico e tecnológico e que este é que está criando o dinamismo das sociedades atuais.

As IES têm muito a fazer, no conjunto dos esforços nacionais, para colocar o País à altura das exigências e desafios do século 21, encontrando a solução para os problemas atuais, em todos os campos da vida e da atividade humana e abrindo um horizonte para um futuro melhor para a sociedade brasileira, reduzindo as desigualdades. A oferta de educação básica de qualidade para todos está grandemente nas mãos dessas instituições, uma vez que a elas compete primordialmente a formação dos profissionais do magistério; a formação dos quadros profissionais, científicos e culturais de nível superior, a produção de pesquisa e inovação, a busca de solução para os problemas atuais são funções que destacam a universidade no objetivo de projetar a sociedade brasileira num futuro melhor.

O sistema de educação superior deve contar com um conjunto diversificado de instituições que atendam a diferentes demandas e funções. Seu núcleo estratégico há de ser composto pelas universidades, que exercem as funções que lhe foram atribuídas pela Constituição: ensino, pesquisa e extensão. Esse núcleo estratégico tem como missão contribuir para o desenvolvimento do País e a redução dos desequilíbrios regionais, nos

marcos de um projeto nacional. Por esse motivo, estas instituições devem ter estreita articulação com as instituições de ciência e tecnologia – como aliás está indicado na LDB (art. 86).

No mundo contemporâneo, as rápidas transformações destinam às universidades o desafio de reunir em suas atividades de ensino, pesquisa e extensão, os requisitos de *relevância*, incluindo a superação das desigualdades sociais e regionais, *qualidade* e *cooperação internacional*. As universidades constituem, a partir da reflexão e da pesquisa, o principal instrumento de transmissão da experiência cultural e científica acumulada pela humanidade. Nessas instituições apropria-se o patrimônio do saber humano que deve ser aplicado ao conhecimento e desenvolvimento do País e da sociedade brasileira. A universidade é, simultaneamente, depositária e criadora de conhecimentos.

A diretriz básica para o bom desempenho desse segmento é a autonomia universitária, exercida nas dimensões previstas na Carta Magna: didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial.

A Constituição Federal preceitua que o dever do Estado com a educação efetiva-se mediante a garantia de, entre outros, acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um.

A pressão pelo aumento de vagas na educação superior, que decorre do aumento acelerado do número de egressos da educação média, já está acontecendo e tenderá a crescer. Deve-se planejar a expansão com qualidade, evitando-se o fácil caminho da massificação. É importante a contribuição do setor privado, que já oferece a maior parte das vagas na educação superior e tem um relevante papel a cumprir, desde que respeitados os parâmetros de qualidade estabelecidos pelos sistemas de ensino.

Há necessidade da expansão das universidades públicas para atender à demanda crescente dos alunos, sobretudo os carentes, bem como ao desenvolvimento da pesquisa necessária ao País, que depende dessas instituições, uma vez que realizam mais de 90% da pesquisa e da pós-graduação nacionais – em sintonia com o papel constitucional a elas reservado.

Deve-se assegurar, portanto, que o setor público neste processo, tenha uma expansão de vagas tal que, no mínimo, mantenha uma proporção nunca inferior a 40% do total.

Para promover a renovação do ensino universitário brasileiro, é preciso, também, reformular o rígido sistema atual de controles burocráticos. A efetiva autonomia das universidades, a ampliação da margem de liberdade das instituições não-universitárias e a permanente avaliação dos currículos constituem medidas tão necessárias quanto urgentes, para que a educação superior possa enfrentar as rápidas transformações por que passa a sociedade brasileira e constituir um pólo formulador de caminhos para o desenvolvimento humano em nosso País.

Deve-se ressaltar, também, que as instituições não vocacionadas para a pesquisa, mas que praticam ensino de qualidade e, eventualmente, extensão, têm um importante papel a cumprir no sistema de educação superior e sua expansão, devendo exercer inclusive prerrogativas da autonomia. É o caso dos centros universitários.

Ressalte-se a importância da expansão de vagas no período noturno, considerando que as universidades, sobretudo as federais possuem espaço para este fim, destacando a necessidade de se garantir o acesso a laboratórios, bibliotecas e outros recursos que assegurem ao aluno-trabalhador o ensino de qualidade a que têm direito nas mesmas condições de que dispõem os estudantes do período diurno. Esta providência implicará a melhoria do indicador referente ao número de docentes por alunos.

É igualmente indispensável melhorar a qualidade do ensino oferecido, para o que constitui instrumento adequado a institucionalização de um amplo sistema de avaliação associada à ampliação dos programas de pós-graduação, cujo objetivo é qualificar os docentes que atuam na educação superior.

Historicamente, o desenho federativo brasileiro reservou à União o papel de atuar na educação superior. Esta é sua função precípua e que deve atrair a maior parcela dos recursos de sua receita vinculada. É importante garantir um financiamento estável às universidades públicas, a partir de uma matriz que considere suas funções constitucionais.

Ressalte-se que à educação superior está reservado, também, o papel de fundamentar e divulgar os conhecimentos ministrados nos outros níveis de ensino, assim como preparar seus professores. Assim, não só por parte da universidade, mas também das outras instituições de educação superior deve haver não só uma estreita articulação entre este nível de ensino e os demais como também um compromisso com o conjunto do sistema educacional brasileiro.

Finalmente, é necessário rever e ampliar, em colaboração com o Ministério da Ciência e Tecnologia e com as Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa, a política de incentivo à pós-graduação e à investigação científica, tecnológica e humanística nas universidades.

4.3 *Objetivos e Metas*⁴

- 1) Prover, até o final da década, a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos.**
- 2) 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)
- 3) Estabelecer uma política de expansão que diminua as desigualdades de oferta existentes entre as diferentes regiões do País.*
- 4) Estabelecer um amplo sistema interativo de educação a distância, utilizando-o, inclusive, para ampliar as possibilidades de atendimento nos cursos presenciais, regulares ou de educação continuada.**
- 5) Assegurar efetiva autonomia didática, científica, administrativa e de gestão financeira para as universidades públicas.**
- 6) Institucionalizar um amplo e diversificado sistema de avaliação interna e externa que englobe os setores público e privado, e promova a melhoria da qualidade do ensino, da pesquisa, da extensão e da gestão acadêmica.*
- 7) Instituir programas de fomento para que as instituições de educação superior constituam sistemas próprios e sempre que possível nacionalmente articulados, de avaliação institucional e de cursos, capazes de possibilitar

⁴ (*) A iniciativa para cumprimento deste Objetivo/Meta depende da iniciativa da União.

(**) É exigida a colaboração da União.

- a elevação dos padrões de qualidade do ensino, de extensão e no caso das universidades, também de pesquisa.*
- 8) Estender, com base no sistema de avaliação, diferentes prerrogativas de autonomia às instituições não-universitárias públicas e privadas.*
 - 9) Estabelecer sistema de credenciamento periódico das instituições e reconhecimento periódicos dos cursos superiores, apoiado no sistema nacional de avaliação.**
 - 10) Diversificar o sistema superior de ensino, favorecendo e valorizando estabelecimentos não-universitários que ofereçam ensino de qualidade e que atendam clientela com demandas específicas de formação: tecnológica, profissional liberal, em novas profissões, para exercício do magistério ou de formação geral.**
 - 11) Estabelecer, em nível nacional, diretrizes curriculares que assegurem a necessária flexibilidade e diversidade nos programas de estudos oferecidos pelas diferentes instituições de educação superior, de forma a melhor atender às necessidades diferenciais de suas clientela e às peculiaridades das regiões nas quais se inserem.*
 - 12) Incluir nas diretrizes curriculares dos cursos de formação de docentes temas relacionados às problemáticas tratadas nos temas transversais, especialmente no que se refere à abordagem tais como: gênero, educação sexual, ética (justiça, diálogo, respeito mútuo, solidariedade e tolerância), pluralidade cultural, meio ambiente, saúde e temas locais.
 - 13) Diversificar a oferta de ensino, incentivando a criação de cursos noturnos com propostas inovadoras, de cursos seqüenciais e de cursos modulares, com a certificação, permitindo maior flexibilidade na formação e ampliação da oferta de ensino.**
 - 14) A partir de padrões mínimos fixados pelo Poder Público, exigir melhoria progressiva da infra-estrutura de laboratórios, equipamentos e bibliotecas, como condição para o credenciamento das instituições de educação superior e renovação do reconhecimento de cursos.*
 - 15) Estimular a consolidação e o desenvolvimento da pós-graduação e da pesquisa das universidades, dobrando, em dez anos, o número de pesquisadores qualificados.**
 - 16) Promover o aumento anual do número de mestres e de doutores formados no sistema nacional de pós-graduação em, pelo menos, 5%.**
 - 17) Promover levantamentos periódicos do êxodo de pesquisadores brasileiros formados, para outros países, investigar suas causas, desenvolver ações imediatas no sentido de impedir que o êxodo continue e planejar estratégias de atração desses pesquisadores, bem como de talentos provenientes de outros países.**
 - 18) Incentivar a generalização da prática da pesquisa como elemento integrante e modernizador dos processos de ensino-aprendizagem em toda a educação superior, inclusive com a participação de alunos no desenvolvimento da pesquisa.**
 - 19) Criar políticas que facilitem às minorias, vítimas de discriminação, o acesso à educação superior, através de programas de compensação de deficiências de sua formação escolar anterior, permitindo-lhes, desta forma, competir em igualdade de condições nos processos de seleção e admissão a esse nível de ensino.**

-
- 20) Implantar planos de capacitação dos servidores técnico-administrativos das instituições públicas de educação superior, sendo de competência da IES definir a forma de utilização dos recursos previstos para esta finalidade.**
 - 21) Garantir, nas instituições de educação superior, a oferta de cursos de extensão, para atender as necessidades da educação continuada de adultos, com ou sem formação superior, na perspectiva de integrar o necessário esforço nacional de resgate da dívida social e educacional.
 - 22) Garantir a criação de conselhos com a participação da comunidade e de entidades da sociedade civil organizada, para acompanhamento e controle social das atividades universitárias, com o objetivo de assegurar o retorno à sociedade dos resultados das pesquisas, do ensino e da extensão.
 - 23) Implantar o Programa de Desenvolvimento da Extensão Universitária em todas as Instituições Federais de Ensino Superior no quadriênio 2001-2004 e assegurar que, no mínimo, 10% do total de créditos exigidos para a graduação no ensino superior no País será reservado para a atuação dos alunos em ações extensionistas.

4.4 Financiamento e Gestão da Educação Superior

- 24) Assegurar, na esfera federal, através de legislação, a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Superior, constituído, entre outras fontes, por, pelo menos 75% dos recursos da União vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, destinados à manutenção e expansão da rede de instituições federais. (VETADO)
- 25) Estabelecer um sistema de financiamento para o setor público, que considere, na distribuição de recursos para cada instituição, além da pesquisa, o número de alunos atendidos, resguardada a qualidade dessa oferta.**
- 26) Ampliar o programa de crédito educativo, associando-o ao processo de avaliação das instituições privadas e agregando contribuições federais e estaduais, e, tanto quanto possível, das próprias instituições beneficiadas, de modo a atender a, no mínimo, 30% da população matriculada no setor particular, com prioridade para os estudantes de menor renda. (VETADO)
- 27) Oferecer apoio e incentivo governamental para as instituições comunitárias sem fins lucrativos, preferencialmente aquelas situadas em localidades não atendidas pelo Poder Público, levando em consideração a avaliação do custo e a qualidade do ensino oferecido.
- 28) Estimular, com recursos públicos federais e estaduais, as instituições de educação superior a constituírem programas especiais de titulação e capacitação de docentes, desenvolvendo e consolidando a pós-graduação no País.**
- 29) Ampliar o financiamento público à pesquisa científica e tecnológica, através das agências federais e fundações estaduais de amparo à pesquisa e da colaboração com as empresas públicas e privadas, de forma a triplicar, em dez anos, os recursos atualmente destinados a esta finalidade. (VETADO)
- 30) Utilizar parte dos recursos destinados à ciência e tecnologia, para consolidar o desenvolvimento da pós-graduação e da pesquisa.**

- 31) Incluir, nas informações coletadas anualmente através do questionário anexo ao Exame Nacional de Cursos, questões relevantes para a formulação de políticas de gênero, tais como trancamento de matrícula ou abandono temporário dos cursos superiores motivados por gravidez e/ou exercício de funções domésticas relacionadas com a guarda e educação dos filhos.*
- 32) Estimular a inclusão de representantes da sociedade civil organizada nos Conselhos Universitários.**
- 33) Estimular as instituições de ensino superior a identificar, na educação básica, estudantes com altas habilidades intelectuais, nos estratos de renda mais baixa, com vistas a oferecer bolsas de estudo e apoio ao prosseguimento dos estudos.**
- 34) Estimular a adoção, pelas instituições públicas, de programas de assistência estudantil, tais como bolsa-trabalho ou outros destinados a apoiar os estudantes carentes que demonstrem bom desempenho acadêmico.**
- 35) Observar, no que diz respeito à educação superior, as metas estabelecidas nos capítulos referentes à educação a distância, formação de professores, educação indígena, educação especial e educação de jovens e adultos.

III – MODALIDADES DE ENSINO

5 EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS

5.1 Diagnóstico

A Constituição Federal determina como um dos objetivos do Plano Nacional de Educação a integração de ações do poder público que conduzam à erradicação do analfabetismo (art. 214, I). Trata-se de tarefa que exige uma ampla mobilização de recursos humanos e financeiros por parte dos governos e da sociedade.

Os déficits do atendimento no ensino fundamental resultaram, ao longo dos anos, num grande número de jovens e adultos que não tiveram acesso ou não lograram terminar o ensino fundamental obrigatório.

Embora tenha havido progresso com relação a essa questão, o número de analfabetos é ainda excessivo e envergonha o País: atinge 16 milhões de brasileiros maiores de 15 anos. O analfabetismo está intimamente associado às taxas de escolarização e ao número de crianças fora da escola.

Todos os indicadores apontam para a profunda desigualdade regional na oferta de oportunidades educacionais e a concentração de população analfabeta ou insuficientemente escolarizada nos bolsões de pobreza existentes no País. Cerca de 30% da população analfabeta com mais de 15 anos está localizada no Nordeste (Tabela 14).

Tabela 14 – Taxas de Analfabetismo das Pessoas de 15 anos de idade ou mais – Brasil e Regiões – 1996

Brasil e Regiões	%
Brasil	14,7
Região Norte Urbana *	11,6
Região Nordeste	28,7
Região Sudeste	8,7
Região Sul	8,9
Região Centro-Oeste	11,6

Fonte : Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios- 1996, Rio de Janeiro. IBGE, v. 18, 1998.
*Exclusive a população da área rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

Uma concepção ampliada de alfabetização, abrangendo a formação equivalente às oito séries do ensino fundamental, aumenta a população a ser atingida, pois, como se verifica na Tabela 15, é muito elevado o número de jovens e adultos que não lograram completar a escolaridade obrigatória.

Tabela 15 – Escolarização da População – 1996

Grupos de idades	Classes de Anos de Estudo (%)							
	Sem Instrução e menos de 1 ano	1 a 3 anos	4 anos	5 a 7 anos	8 anos	9 a 11 anos	12 anos e mais	Não determinados
Total	13,61	21,55	16,84	18,32	8,25	14,68	5,88	0,87
10 a 14 anos	10,11	42,99	18,66	26,37	0,85	0,07	0,00	0,96
15 a 19 anos	5,36	16,29	12,75	32,15	12,46	19,20	0,76	1,03
20 a 24 anos	5,75	14,37	13,05	22,73	10,80	25,70	6,81	0,79
25 a 29 anos	7,03	14,86	14,80	19,87	11,18	23,10	8,44	0,71
30 a 39 anos	9,10	16,61	17,59	15,39	10,29	19,87	10,08	1,08
40 a 49 anos	15,46	20,61	19,85	11,20	8,72	13,51	10,04	0,60
50 a 59 anos	25,53	24,17	20,59	8,00	6,32	8,34	6,53	0,51
60 anos ou mais	40,99	22,01	17,81	5,84	4,35	5,10	3,41	0,47
Idade ignorada	22,81	20,08	11,14	11,36	5,27	8,50	3,02	17,83

Fonte: IBGE. Contagem da População de 1996.

Embora o analfabetismo esteja concentrado nas faixas etárias mais avançadas (Tabela 16) e as taxas tenham se reduzido, passando de 20,1% da população, em 1991, para 15,6% em 1995, há também uma redução insuficiente do analfabetismo ao longo do tempo. As gerações antigas não podem ser consideradas como as únicas responsáveis pelas taxas atuais, pois pessoas entre 15 e 30 anos em 1997 somavam cerca de 21,4% do analfabetismo total. O problema não se resume a uma questão demográfica. Como há reposição do estoque de analfabetos, além do fenômeno da regressão, é de se esperar que apenas a dinâmica demográfica seja insuficiente para promover a redução em níveis razoáveis nos próximos anos. Por isso, para acelerar a redução do analfabetismo é necessário agir ativamente tanto sobre o estoque existente quanto sobre as futuras gerações.

Tabela 16 – População de 15 anos ou mais de idade por situação de alfabetização – 1997 (*)

Sexo e Localização do Domicílio	População de 15 anos ou mais por Grupos de Idade						
	Total	15 a 19 anos	20 a 24 anos	25 a 29 anos	30 a 39 anos	40 a 49 anos	50 anos ou mais
Total	108.025.650	16.580.383	13.454.058	12.303.375	23.245.389	17.601.643	24.840.802
Não Alfabetizada	15.883.372	941.773	960.560	1.058.705	2.382.562	2.683.390	7.856.382
Analfabetismo %	14,07	5,7	7,1	8,6	10,2	15,2	31,6
Homens	52.043.984	8.312.899	6.667.807	5.955.295	11.197.194	8.421.656	11.489.133
Não Alfabetizada	7.608.924	637.555	599.186	623.931	1.255.761	1.227.800	3.264.691
Analfabetismo %	14,6	7,7	9,0	10,5	11,2	14,6	28,4
Mulheres	55.981.666	8.267.484	6.786.251	6.348.080	12.048.195	9.179.987	13.351.669
Não Alfabetizada	8.274.448	304.218	361.374	434.774	1.126.801	1.455.590	4.591.691
Analfabetismo %	14,8	3,7	5,3	6,8	9,4	15,9	34,4
Urbana	87.675.076	13.159.144	10.953.391	10.083.779	19.214.275	14.537.968	19.726.519
Não Alfabetizada	9.365.517	442.562	490.730	542.744	1.318.435	1.564.595	5.006.451
Analfabetismo %	10,7	3,4	4,5	5,4	6,9	10,8	25,4
Rural	20.350.574	3.421.239	2.500.667	2.219.596	4.031.114	3.063.675	5.114.283
Não Alfabetizada	6.517.855	499.211	469.830	515.961	1.064.127	1.118.795	2.849.931
Analfabetismo %	32,0	14,6	18,8	23,2	26,4	36,5	55,7

Fonte: IBGE - Censo Demográfico 1991/PNAD 1995/1996/1997

* Exclusiva a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

Como se infere da Tabela 15, não se verificam, tomado este indicador, distorções significativas em função do gênero, estando inclusive as mulheres melhor posicionadas nos grupos etários abaixo de 40 anos. Tomando-se o corte regional, as mulheres têm, em todas as regiões, uma maior média de anos de estudo. Entretanto, quando o fator verificado é a etnia, nota-se uma distorção, a indicar a necessidade de políticas focalizadas (Tabela 17).

Tabela 17 – Média de anos de estudo das pessoas de 10 anos ou mais de idade por sexo e cor – 1996

Brasil e Regiões	Média de anos de estudo				
	Total	Homens	Mulheres	Branca	Preta e Parda
Total	5,3	5,2	5,4	6,2	4,2
Região Norte Urbana	5,2	4,9	5,4	6,3	4,7
Região Nordeste	3,9	3,6	4,2	4,8	3,5
Região Sudeste	6,0	6,0	6,0	6,6	4,9
Região Sul	5,8	5,8	5,8	6,0	4,3
Região Centro-Oeste	5,5	5,2	5,5	6,3	4,7

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 1996, (CD-ROM).

5.2 Diretrizes

As profundas transformações que vêm ocorrendo em escala mundial, em virtude do acelerado avanço científico e tecnológico e do fenômeno da globalização, têm implicações diretas nos valores culturais, na organização das rotinas individuais, nas relações sociais, na participação política, assim como na reorganização do mundo do trabalho.

A necessidade de contínuo desenvolvimento de capacidades e competências para enfrentar essas transformações alterou a concepção tradicional de educação de jovens e adultos, não mais restrita a um período particular da vida ou a uma finalidade circunscrita. Desenvolve-se o conceito de *educação ao longo de toda a vida*, que há de se iniciar com a alfabetização. Mas não basta ensinar a ler e a escrever. Para inserir a população no exercício pleno da cidadania, melhorar sua qualidade de vida e de fruição do tempo livre, e ampliar suas oportunidades no mercado de trabalho, a educação de jovens e adultos deve compreender no mínimo, a oferta de uma formação equivalente às oito séries iniciais do ensino fundamental.

De acordo com a Carta Magna (art. 208, I), a modalidade de ensino “educação de jovens e adultos”, no nível fundamental deve ser oferecida gratuitamente pelo Estado a todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria. Trata-se de um direito público subjetivo (CF, art. 208, § 1º). Por isso, compete aos poderes públicos disponibilizar os recursos para atender a essa educação.

As experiências bem-sucedidas de concessão de incentivos financeiros, como bolsas de estudo, devem ser consideradas pelos sistemas de ensino responsáveis pela educação de jovens e adultos. Sempre que possível, esta política deve ser integrada àquelas dirigidas às crianças, como as que associam educação e renda mínima. Assim, dar-se-á atendimento integral à família.

Para atender a essa clientela, numerosa e heterogênea no que se refere a interesses e competências adquiridas na prática social, há que se diversificar os programas. Neste sentido, é fundamental a participação solidária de toda a comunidade, com o envolvimento das organizações da sociedade civil diretamente envolvidas na temática. É necessária, ainda, a produção de materiais didáticos e técnicas pedagógicas apropriadas, além da especialização do corpo docente.

A integração dos programas de educação de jovens e adultos com a educação profissional aumenta sua eficácia, tornando-os mais atrativos. É importante o apoio dos empregadores, no sentido de considerar a necessidade de formação permanente – o que pode dar-se de diversas formas: organização de jornadas de trabalho compatíveis com o horário escolar; concessão de licenças para frequência em cursos de atualização; implantação de cursos de formação de jovens e adultos no próprio local de trabalho.

Também é oportuno observar que há milhões de trabalhadores inseridos no amplo mercado informal, ou à procura de emprego, ou ainda – sobretudo as mulheres – envolvidos com tarefas domésticas. Daí a importância da associação das políticas de emprego e proteção contra o desemprego à formação de jovens e adultos, além de políticas dirigidas para as mulheres, cuja escolarização têm, ademais, um grande impacto na próxima geração, auxiliando na diminuição do surgimento de “novos analfabetos”.

Como face da pobreza, as taxas de analfabetismo acompanham os desequilíbrios regionais brasileiros, tanto no que diz respeito às regiões político-administrativas, como no que se refere ao corte urbano/rural. Assim,

é importante o acompanhamento regionalizado das metas, além de estratégias específicas para a população rural.

Cabe, por fim, considerar que o resgate da dívida educacional não se restringe à oferta de formação equivalente às quatro séries iniciais do ensino fundamental. A oferta do ciclo completo de oito séries àqueles que lograrem completar as séries iniciais é parte integrante dos direitos assegurados pela Constituição Federal e deve ser ampliada gradativamente. Da mesma forma, deve ser garantido, aos que completaram o ensino fundamental, o acesso ao ensino médio.

Uma tarefa dessa envergadura necessita da garantia e programação de recursos necessários. Esta questão é abordada no capítulo referente ao financiamento e gestão.

Embora o financiamento das ações pelos poderes públicos seja decisivo na formulação e condução de estratégias necessárias para enfrentar o problema dos déficits educacionais, é importante ressaltar que, sem uma efetiva contribuição da sociedade civil, dificilmente o analfabetismo será erradicado e, muito menos, lograr-se-á universalizar uma formação equivalente às oito séries iniciais do ensino fundamental. Universidades, igrejas, sindicatos, entidades estudantis, empresas, associações de bairros, meios de comunicação de massa e organizações da sociedade civil em geral devem ser agentes dessa ampla mobilização.

Dada a importância de criar oportunidades de convivência com um ambiente cultural enriquecedor, há que se buscar parcerias com os equipamentos culturais públicos, tais como museus e bibliotecas e privados, como cinemas e teatros. Assim, as metas que se seguem, imprescindíveis à construção da cidadania no País, requerem um esforço nacional, com responsabilidade partilhada entre a União, os Estados e o Distrito Federal, os Municípios e a sociedade organizada.

5.3 *Objetivos e Metas*⁵

- 1) Estabelecer, a partir da aprovação do PNE, programas visando a alfabetizar 10 milhões de jovens e adultos, em cinco anos e, até o final da década, erradicar o analfabetismo.**
- 2) Assegurar, em cinco anos, a oferta de educação de jovens e adultos equivalente às quatro séries iniciais do ensino fundamental para 50% da população de 15 anos e mais que não tenha atingido este nível de escolaridade.**
- 3) Assegurar, até o final da década, a oferta de cursos equivalentes às quatro séries finais do ensino fundamental para toda a população de 15 anos e mais que concluiu as quatro séries iniciais.**
- 4) Estabelecer programa nacional, para assegurar que as escolas públicas de ensino fundamental e médio localizadas em áreas caracterizadas por analfabetismo e baixa escolaridade ofereçam programas de alfabetização e de ensino e exames para jovens e adultos, de acordo com as diretrizes curriculares nacionais.**
- 5) Estabelecer programa nacional de fornecimento, pelo Ministério da Educação, de material didático-pedagógico, adequado à clientela, para os cursos em nível de ensino fundamental para jovens e adultos, de forma a incentivar a generalização das iniciativas mencionadas na meta anterior.*

⁵ (*) A iniciativa para cumprimento deste Objetivo/Meta depende da iniciativa da União.

(**) É exigida a colaboração da União.

- 22) Articular as políticas de educação de jovens e adultos com as de proteção contra o desemprego e de geração de empregos .**
- 23) Nas empresas públicas e privadas incentivar a criação de programas permanentes de educação de jovens e adultos para os seus trabalhadores, assim como de condições para a recepção de programas de teleeducação.
- 24) Articular as políticas de educação de jovens e adultos com as culturais, de sorte que sua clientela seja beneficiária de ações que permitam ampliar seus horizontes culturais.
- 25) Observar, no que diz respeito à educação de jovens e adultos, as metas estabelecidas para o ensino fundamental, formação dos professores, educação a distância, financiamento e gestão, educação tecnológica, formação profissional e educação indígena.
- 26) Incluir, a partir da aprovação do Plano Nacional de Educação, a Educação de Jovens e Adultos nas formas de financiamento da Educação Básica.

6 EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA E TECNOLOGIAS EDUCACIONAIS

6.1 Diagnóstico

No processo de universalização e democratização do ensino, especialmente no Brasil, onde os déficits educativos e as desigualdades regionais são tão elevados, os desafios educacionais existentes podem ter, na educação a distância, um meio auxiliar de indiscutível eficácia. Além do mais, os programas educativos podem desempenhar um papel inestimável no desenvolvimento cultural da população em geral.

O País já conta com inúmeras redes de televisão e rádio educativas no setor público. Paralelamente, há que se considerar a contribuição do setor privado, que tem produzido programas educativos de boa qualidade, especialmente para a televisão. Há, portanto, inúmeras iniciativas neste setor.

Ainda são incipientes, no entanto, aquelas que concretizam um trabalho em regime de cooperação, capaz de elevar a qualidade e aumentar o número de programas produzidos e apresentados. O sistema também se ressentia da falta de uma rede informatizada que permita o acesso generalizado aos programas existentes. Entretanto a regulamentação constante na Lei de Diretrizes e Bases é o reconhecimento da construção de um novo paradigma da educação a distância.

À União cabe o credenciamento das instituições autorizadas a oferecer cursos de educação a distância, assim como o estabelecimento dos requisitos para a realização de exames e o registro de diplomas (art. 87, §§ 1º e 2º); são de responsabilidade dos sistemas de ensino as normas para produção, controle e avaliação dos programas, assim como a autorização para sua implementação (art. 87, § 3º).

Ao introduzir novas concepções de tempo e espaço na educação, a educação a distância tem função estratégica: contribui para o surgimento de mudanças significativas na instituição escolar e influi nas decisões a serem tomadas pelos dirigentes políticos e pela sociedade civil na definição das prioridades educacionais.

As possibilidades da educação a distância são particularmente relevantes quando analisamos o crescimento dos índices de conclusão do ensino fundamental e médio. Cursos a distância ou semipresenciais podem

As tecnologias utilizadas na educação a distância não podem, entretanto, ficar restritas a esta finalidade. Elas constituem hoje um instrumento de enorme potencial para o enriquecimento curricular e a melhoria da qualidade do ensino presencial. Para isto, é fundamental equipar as escolas com multimeios, capacitar os professores para utilizá-los, especialmente na Escola Normal, nos cursos de Pedagogia e nas Licenciaturas, e integrar a informática na formação regular dos alunos.

A televisão, o vídeo, o rádio e o computador constituem importantes instrumentos pedagógicos auxiliares, não devendo substituir, no entanto, as relações de comunicação e interação direta entre educador e educando.

Só será permitida a celebração de contratos onerosos para a retransmissão de programa de Educação à Distância com redes de televisão e de rádio quando não houver cobertura da Televisão e de Rádio Educativa, bem como a elaboração dos programas será realizada pelas Secretarias Estaduais, Municipais ou pelo Ministério da Educação.

6.3 *Objetivos e Metas*⁶

- 1) A União deverá estabelecer, dentro de um ano, normas para credenciamento das instituições que ministram cursos a distância.
- 2) Estabelecer, dentro de 2 anos, em cooperação da União com os Estados e Municípios, padrões éticos e estéticos mediante os quais será feita a avaliação da produção de programas de educação a distância.*
- 3) Utilizar os canais educativos televisivos e radiofônicos, assim como redes telemáticas de educação, para a disseminação de programas culturais e educativos, assegurando às escolas e à comunidade condições básicas de acesso a esses meios.**
- 4) Garantir a integração de ações dos Ministérios da Educação, da Cultura, do Trabalho, da Ciência e Tecnologia e das Comunicações para o desenvolvimento da educação a distância no País, pela ampliação da infraestrutura tecnológica e pela redução de custos dos serviços de comunicação e informação, criando, em dois anos, um programa que assegure essa colaboração.
- 5) Enviar ao Congresso Nacional, no prazo de um ano, proposta de regulamentação da reserva de tempo mínimo, sem ônus para o Poder Público, para transmissão de programas educativos pelos canais comerciais de rádio e televisão, inclusive em horários nobres.*
- 6) Fortalecer e apoiar o Sistema Nacional de Rádio e Televisão Educativa, comprometendo-o a desenvolver programas que atendam as metas propostas neste capítulo.
- 7) Promover imagens não estereotipadas de homens e mulheres na Televisão Educativa, incorporando em sua programação temas que afirmem pela igualdade de direitos entre homens e mulheres, assim como a adequada abordagem de temas referentes à etnia e portadores de necessidades especiais.*

⁶ (*) A iniciativa para cumprimento deste Objetivo/Meta depende da iniciativa da União.

(**) É exigida a colaboração da União.

7 EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA E FORMAÇÃO PROFISSIONAL

7.1 Diagnóstico

Não há informações precisas, no Brasil, sobre a oferta de formação para o trabalho, justamente porque ela é muito heterogênea. Além das redes federais e estaduais de escolas técnicas, existem os programas do Ministério do Trabalho, das secretarias estaduais e municipais do trabalho e dos sistemas nacionais de aprendizagem, assim como um certo número, que se imagina muito grande, de cursos particulares de curta duração, inclusive de educação a distância, além de treinamento em serviço de cursos técnicos oferecidos pelas empresas para seus funcionários.

O primeiro Censo da Educação Profissional, iniciado pelo Ministério da Educação em 1999, fornecerá dados abrangentes sobre os cursos básicos, técnicos e tecnológicos oferecidos pelas escolas técnicas federais, estaduais, municipais e pelos estabelecimentos do chamado Sistema S (Sesi, Senai, Senac, Sesc e outros), até aqueles ministrados por instituições empresariais, sindicais, comunitárias e filantrópicas.

A heterogeneidade e a diversidade são elementos positivos, pois permitem atender a uma demanda muito variada. Mas há fatores preocupantes. O principal deles é que a oferta é pequena: embora, de acordo com as estimativas mais recentes, já atinja, cerca de cinco milhões de trabalhadores, está longe de atingir a população de jovens que precisa se preparar para o mercado de trabalho e a de adultos que a ele precisa se readaptar.

Associada a esse fato está a limitação de vagas nos estabelecimentos públicos, especialmente na rede das 152 escolas federais de nível técnico e tecnológico, que aliam a formação geral de nível médio à formação profissional.

O maior problema, no que diz respeito às escolas técnicas públicas de nível médio, é que a alta qualidade do ensino que oferecem está associada a um custo extremamente alto para sua instalação e manutenção, o que torna inviável uma multiplicação capaz de poder atender ao conjunto de jovens que procura formação profissional. Além disso, em razão da oferta restrita, criou-se um sistema de seleção que tende a favorecer os alunos de maior renda e melhor nível de escolarização, afastando os jovens trabalhadores, que são os que dela mais necessitam.

Afora estas redes específicas – a federal e outras poucas estaduais vocacionadas para a educação profissional – as demais escolas que oferecem educação profissional padecem de problemas de toda ordem.

No sistema escolar, a matrícula em 1996 expressa que, em cada dez concluintes do ensino médio, 4,3 haviam cursado alguma habilitação profissional. Destes, 3,2 eram concluintes egressos das habilitações de Magistério e Técnico em Contabilidade – um conjunto três vezes maior que a soma de todas as outras nove habilitações listadas pela estatística.

Tabela 18 – Habilitações de nível médio com maior número de concluintes – 1988 e 1996

Habilitações	Concluintes				Crescimento 1988-1996
	1988	%	1996	%	
Magistério 1º grau	127.023	20,1	193.024	16,6	52,0
Técnico Contabilidade	113.548	18,0	174.186	15,0	53,4
Administração	24.165	3,8	32.001	2,7	32,4
Proc. de Dados	14.881	2,4	31.293	2,7	110,3
Auxiliar de Contabilidade	3.739	0,6	15.394	1,3	311,7
Magistério – Est. Adicionais	12.249	1,9	9.443	0,8	-22,9
Eletrônica	7.349	1,2	9.056	0,8	23,2
Agropecuária	7.959	1,3	8.768	0,8	10,2
Mecânica	5.789	0,9	8.451	0,7	46,0
Secretariado	8.811	1,4	8.389	0,7	-4,8
Total	325.513	51,6	490.005	42,1	50,0

Fonte: MEC/INEP/SEEC

Funcionando em escolas onde há carências e improvisações generalizadas, a Educação Profissional tem reafirmado a dualidade propedêutico-profissional existente na maioria dos países ocidentais. Funcionou sempre como mecanismo de exclusão fortemente associado à origem social do estudante. Embora não existam estatísticas detalhadas a respeito, sabe-se que a maioria das habilitações de baixo custo e prestígio encontra-se em instituições noturnas estaduais ou municipais. Em apenas 15% delas há bibliotecas, menos de 5% oferecem ambiente adequado para estudo das ciências e nem 2% possuem laboratório de informática – indicadores da baixa qualidade do ensino que oferecem às camadas mais desassistidas da população.

Há muito, o País selou a educação profissional de qualquer nível, mas sobretudo o médio, como forma de separar aqueles que não se destinariam às melhores posições na sociedade. Um cenário que as diretrizes da educação profissional propostas neste plano buscam superar, ao prever que o cidadão brasileiro deve galgar – com apoio do Poder Público – níveis altos de escolarização, até porque estudos têm demonstrado que o aumento de um ano na média educacional da população economicamente ativa determina um incremento de 5,5 % do PIB (Produto Interno Bruto). Nesse contexto, a elevação da escolaridade do trabalhador coloca-se como essencial para a inserção competitiva do Brasil no mundo globalizado.

7.2 Diretrizes

Há um consenso nacional: a formação para o trabalho exige hoje níveis cada vez mais altos de educação básica, geral, não podendo esta ficar reduzida à aprendizagem de algumas habilidades técnicas, o que não impede o oferecimento de cursos de curta duração voltados para a adaptação do trabalhador às oportunidades do mercado de trabalho, associados à promoção de níveis crescentes de escolarização regular. Finalmente,

entende-se que a educação profissional não pode ser concebida apenas como uma modalidade de ensino médio, mas deve constituir educação continuada, que perpassa toda a vida do trabalhador.

Por isso mesmo, estão sendo implantadas novas diretrizes no sistema público de educação profissional, associadas à reforma do ensino médio. Prevê-se que a educação profissional, sob o ponto de vista operacional, seja estruturada nos níveis básico – independente do nível de escolarização do aluno – , técnico – complementar ao ensino médio e tecnológico – , superior de graduação ou de pós-graduação.

Prevê-se, ainda, a integração desses dois tipos de formação: a formal, adquirida em instituições especializadas, e a não-formal, adquirida por meios diversos, inclusive no trabalho. Estabelece para isso um sistema flexível de reconhecimento de créditos obtidos em qualquer uma das modalidades e certifica competências adquiridas por meios não formais de educação profissional. É importante também considerar que a oferta de educação profissional é responsabilidade igualmente compartilhada entre o setor educacional, o Ministério do Trabalho, secretarias do trabalho, serviços sociais do comércio, da agricultura e da indústria e os sistemas nacionais de aprendizagem.

Os recursos provêm, portanto, de múltiplas fontes. É necessário também, e cada vez mais, contar com recursos das próprias empresas, as quais devem financiar a qualificação dos seus trabalhadores, como ocorre nos países desenvolvidos. A política de educação profissional é, portanto, tarefa que exige a colaboração de múltiplas instâncias do Poder Público e da sociedade civil.

As metas do Plano Nacional de Educação estão voltadas para a implantação de uma nova educação profissional no País e para a integração das iniciativas. Têm como objetivo central generalizar as oportunidades de formação para o trabalho, de treinamentos, mencionando, de forma especial, o trabalhador rural.

7.3 *Objetivos e Metas*⁷

- 1) Estabelecer, dentro de dois anos, um sistema integrado de informações, em parceria com agências governamentais e instituições privadas, que oriente a política educacional para satisfazer as necessidades de formação inicial e continuada da força de trabalho.*
- 2) Estabelecer a permanente revisão e adequação às exigências de uma política de desenvolvimento nacional e regional, dos cursos básicos, técnicos e superiores da educação profissional, observadas as ofertas do mercado de trabalho, em colaboração com empresários e trabalhadores nas próprias escolas e em todos os níveis de governo.
- 3) Mobilizar, articular e aumentar a capacidade instalada na rede de instituições de educação profissional, de modo a triplicar, a cada cinco anos, a oferta de cursos básicos destinados a atender à população que está

⁷ (*) A iniciativa para cumprimento deste Objetivo/Meta depende da iniciativa da União.

(**) É exigida a colaboração da União.

8 EDUCAÇÃO ESPECIAL

8.1 Diagnóstico

A Constituição Federal estabelece o direito de as pessoas com necessidades especiais receberem educação preferencialmente na rede regular de ensino (art. 208, III). A diretriz atual é a da plena integração dessas pessoas em todas as áreas da sociedade. Trata-se, portanto, de duas questões – o direito à educação, comum a todas as pessoas, e o direito de receber essa educação sempre que possível junto com as demais pessoas nas escolas “regulares”.

A legislação, no entanto, é sábia em determinar preferência para essa modalidade de atendimento educacional, ressaltando os casos de excepcionalidade em que as necessidades do educando exigem outras formas de atendimento. As políticas recentes do setor têm indicado três situações possíveis para a organização do atendimento: participação nas classes comuns, de recursos, sala especial e escola especial. Todas as possibilidades têm por objetivo a oferta de educação de qualidade.

Diante dessa política, como está a educação especial brasileira?

O conhecimento da realidade é ainda bastante precário, porque não dispomos de estatísticas completas nem sobre o número de pessoas com necessidades especiais nem sobre o atendimento. Somente a partir do ano 2000 o Censo Demográfico fornecerá dados mais precisos, que permitirão análises mais profundas da realidade.

A Organização Mundial de Saúde estima que em torno de 10% da população têm necessidades especiais. Estas podem ser de diversas ordens – visuais, auditivas, físicas, mentais, múltiplas, distúrbios de conduta e também superdotação ou altas habilidades. Se essa estimativa se aplicar também no Brasil, teremos cerca de 15 milhões de pessoas com necessidades especiais. Os números de matrícula nos estabelecimentos escolares são tão baixos que não permitem qualquer confronto com aquele contingente. Em 1998, havia 293.403 alunos, distribuídos da seguinte forma: 58% com problemas mentais; 13,8%, com deficiências múltiplas; 12%, com problemas de audição; 3,1% de visão; 4,5%, com problemas físicos; 2,4%, de conduta. Apenas 0,3% com altas habilidades ou eram superdotados e 5,9% recebiam “outro tipo de atendimento”(Sinopse Estatística da Educação Básica/Censo Escolar 1998, do MEC/Inep).

Dos 5.507 Municípios brasileiros, 59,1% não ofereciam educação especial em 1998. As diferenças regionais são grandes. No Nordeste, a ausência dessa modalidade acontece em 78,3% dos Municípios, destacando-se Rio Grande do Norte, com apenas 9,6% dos seus Municípios apresentando dados de atendimento. Na Região Sul, 58,1% dos Municípios ofereciam educação especial, sendo o Paraná o de mais alto percentual (83,2%). No Centro-Oeste, Mato Grosso do Sul tinha atendimento em 76,6% dos seus Municípios. Espírito Santo é o Estado com o mais alto percentual de Municípios que oferecem educação especial (83,1%).

Entre as esferas administrativas, 48,2% dos estabelecimentos de educação especial em 1998 eram estaduais; 26,8%, municipais; 24,8%, particulares e 0,2%, federais. Como os estabelecimentos são de diferentes tamanhos, as matrículas apresentam alguma variação nessa distribuição: 53,1% são da iniciativa privada; 31,3%, estaduais; 15,2%, municipais e 0,3%, federais. Nota-se que o atendimento particular, nele incluído o oferecido por entidades filantrópicas, é responsável por quase metade de toda a educação especial no País. Dadas as

- ampliação do regulamento das escolas especiais para prestarem apoio e orientação aos programas de integração, além do atendimento específico;
- melhoria da qualificação dos professores do ensino fundamental para essa clientela;
- expansão da oferta dos cursos de formação/especialização pelas universidades e escolas normais.

Apesar do crescimento das matrículas, o déficit é muito grande e constitui um desafio imenso para os sistemas de ensino, pois diversas ações devem ser realizadas ao mesmo tempo. Entre elas, destacam-se a sensibilização dos demais alunos e da comunidade em geral para a integração, as adaptações curriculares, a qualificação dos professores para o atendimento nas escolas regulares e a especialização dos professores para o atendimento nas novas escolas especiais, produção de livros e materiais pedagógicos adequados para as diferentes necessidades, adaptação das escolas para que os alunos especiais possam nelas transitar, oferta de transporte escolar adaptado, etc.

Mas o grande avanço que a década da educação deveria produzir será a construção de uma escola inclusiva, que garanta o atendimento à diversidade humana.

8.2 Diretrizes

A educação especial se destina às pessoas com necessidades especiais no campo da aprendizagem, originadas quer de deficiência física, sensorial, mental ou múltipla, quer de características como altas habilidades, superdotação ou talentos.

A integração dessas pessoas no sistema de ensino regular é uma diretriz constitucional (art. 208, III), fazendo parte da política governamental há pelo menos uma década. Mas, apesar desse relativamente longo período, tal diretriz ainda não produziu a mudança necessária na realidade escolar, de sorte que todas as crianças, jovens e adultos com necessidades especiais sejam atendidos em escolas regulares, sempre que for recomendado pela avaliação de suas condições pessoais. Uma política explícita e vigorosa de acesso à educação, de responsabilidade da União, dos Estados e Distrito Federal e dos Municípios, é uma condição para que às pessoas especiais sejam assegurados seus direitos à educação.

Tal política abrange: o *âmbito social*, do reconhecimento das crianças, jovens e adultos especiais como cidadãos e de seu direito de estarem integrados na sociedade o mais plenamente possível; e o *âmbito educacional*, tanto nos aspectos administrativos (adequação do espaço escolar, de seus equipamentos e materiais pedagógicos) quanto na qualificação dos professores e demais profissionais envolvidos. O ambiente escolar como um todo deve ser sensibilizado para uma perfeita integração. Propõe-se uma escola integradora, inclusiva, aberta à diversidade dos alunos, no que a participação da comunidade é fator essencial. Quanto às escolas especiais, a política de inclusão as reorienta para prestarem apoio aos programas de integração.

A educação especial, como modalidade de educação escolar, terá que ser promovida sistematicamente nos diferentes níveis de ensino. A garantia de vagas no ensino regular para os diversos graus e tipos de deficiência é uma medida importante.

Entre outras características dessa política, são importantes a flexibilidade e a diversidade, quer por que o espectro das necessidades especiais é variado, quer por que as realidades são bastante diversificadas no País.

clientela, notadamente na etapa da educação infantil. Longe de diminuir a responsabilidade do Poder Público para com a educação especial, o apoio do governo a tais organizações visa tanto à continuidade de sua colaboração quanto à maior eficiência por contar com a participação dos pais nessa tarefa. Justifica-se, portanto, o apoio do governo a essas instituições como parceiras no processo educacional dos educandos com necessidades especiais.

Requer-se um esforço determinado das autoridades educacionais para valorizar a permanência dos alunos nas classes regulares, eliminando a nociva prática de encaminhamento para classes especiais daqueles que apresentam dificuldades comuns de aprendizagem, problemas de dispersão de atenção ou de disciplina. A esses deve ser dado maior apoio pedagógico nas suas próprias classes, e não separá-los como se precisassem de atendimento especial.

Considerando que o aluno especial pode ser também da escola regular, os recursos devem, também, estar previstos no ensino fundamental. Entretanto, tendo em vista as especificidades dessa modalidade de educação e a necessidade de promover a ampliação do atendimento, recomenda-se reservar-lhe uma parcela equivalente a 5% ou 6% dos recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino.

8.3 *Objetivos e Metas*⁸

- 1) Organizar, em todos os Municípios e em parceria com as áreas de saúde e assistência, programas destinados a ampliar a oferta da estimulação precoce (interação educativa adequada) para as crianças com necessidades educacionais especiais, em instituições especializadas ou regulares de educação infantil, especialmente creches. **
- 2) Generalizar, em cinco anos, como parte dos programas de formação em serviço, a oferta de cursos sobre o atendimento básico a educandos especiais, para os professores em exercício na educação infantil e no ensino fundamental, utilizando inclusive a TV Escola e outros programas de educação a distância.
- 3) Garantir a generalização, em cinco anos, da aplicação de testes de acuidade visual e auditiva em todas as instituições de educação infantil e do ensino fundamental, em parceria com a área de saúde, de forma a detectar problemas e oferecer apoio adequado às crianças especiais.
- 4) Nos primeiros cinco anos de vigência deste plano, redimensionar conforme as necessidades da clientela, incrementando, se necessário, as classes especiais, salas de recursos e outras alternativas pedagógicas recomendadas, de forma a favorecer e apoiar a integração dos educandos com necessidades especiais em classes comuns, fornecendo-lhes o apoio adicional de que precisam.
- 5) Generalizar, em dez anos, o atendimento dos alunos com necessidades especiais na educação infantil e no ensino fundamental, inclusive através de consórcios entre Municípios, quando necessário, provendo, nestes casos, o transporte escolar.

⁸ (*) A iniciativa para cumprimento deste Objetivo/Meta depende da iniciativa da União.

(**) É exigida a colaboração da União.

desenvolvimento de programas de qualificação profissional para alunos especiais, promovendo sua colocação no mercado de trabalho. Definir condições para a terminalidade para os educandos que não puderem atingir níveis superiores de ensino. **

- 18) Estabelecer cooperação com as áreas de saúde, previdência e assistência social para, no prazo de dez anos, tornar disponíveis órteses e próteses para todos os educandos com deficiências, assim como atendimento especializado de saúde, quando for o caso.
- 19) Incluir nos currículos de formação de professores, nos níveis médio e superior, conteúdos e disciplinas específicas para a capacitação ao atendimento dos alunos especiais.**
- 20) Incluir ou ampliar, especialmente nas universidades públicas, habilitação específica, em níveis de graduação e pós-graduação, para formar pessoal especializado em educação especial, garantindo, em cinco anos, pelo menos um curso desse tipo em cada unidade da Federação. **
- 21) Introduzir, dentro de três anos a contar da vigência deste plano, conteúdos disciplinares referentes aos educandos com necessidades especiais nos cursos que formam profissionais em áreas relevantes para o atendimento dessas necessidades, como Medicina, Enfermagem e Arquitetura, entre outras. **
- 22) Incentivar, durante a década, a realização de estudos e pesquisas, especialmente pelas instituições de ensino superior, sobre as diversas áreas relacionadas com os alunos que apresentam necessidades especiais para a aprendizagem.**
- 23) Aumentar os recursos destinados à educação especial, a fim de atingir, em dez anos, o mínimo equivalente a 5% dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, contando, para tanto, com as parcerias com as áreas de saúde, assistência social, trabalho e previdência, nas ações referidas nas metas nº 6, 9, 11, 14, 17 e 18. **
- 24) No prazo de três anos a contar da vigência deste plano, organizar e pôr em funcionamento em todos os sistemas de ensino um setor responsável pela educação especial, bem como pela administração dos recursos orçamentários específicos para o atendimento dessa modalidade, que possa atuar em parceria com os setores de saúde, assistência social, trabalho e previdência e com as organizações da sociedade civil.
- 25) Estabelecer um sistema de informações completas e fidedignas sobre a população a ser atendida pela educação especial, a serem coletadas pelo censo educacional e pelos censos populacionais. *
- 26) Implantar gradativamente, a partir do primeiro ano deste plano, programas de atendimento aos alunos com altas habilidades nas áreas artística, intelectual ou psicomotora.
- 27) Assegurar a continuidade do apoio técnico e financeiro às instituições privadas sem fim lucrativo com atuação exclusiva em educação especial, que realizem atendimento de qualidade, atestado em avaliação conduzida pelo respectivo sistema de ensino.
- 28) Observar, no que diz respeito a essa modalidade de ensino, as metas pertinentes estabelecidas nos capítulos referentes aos níveis de ensino, à formação de professores e ao financiamento e gestão.

9 EDUCAÇÃO INDÍGENA

9.1 Diagnóstico

No Brasil, desde o século 16, a oferta de programas de educação escolar às comunidades indígenas esteve pautada pela catequização, civilização e integração forçada dos índios à sociedade nacional. Dos missionários jesuítas aos positivistas do Serviço de Proteção aos Índios, do ensino catequético ao ensino bilíngüe, a tônica foi uma só: negar a diferença, assimilar os índios, fazer com que eles se transformassem em algo diferente do que eram. Nesse processo, a instituição da escola entre grupos indígenas serviu de instrumento de imposição de valores alheios e negação de identidades e culturas diferenciadas.

Só em anos recentes esse quadro começou a mudar. Grupos organizados da sociedade civil passaram a trabalhar junto com comunidades indígenas, buscando alternativas à submissão desses grupos, como a garantia de seus territórios e formas menos violentas de relacionamento e convivência entre essas populações e outros segmentos da sociedade nacional.

A escola entre grupos indígenas ganhou, então, um novo significado e um novo sentido, como meio para assegurar o acesso a conhecimentos gerais sem precisar negar as especificidades culturais e a identidade daqueles grupos. Diferentes experiências surgiram em várias regiões do Brasil, construindo projetos educacionais específicos à realidade sociocultural e histórica de determinados grupos indígenas, praticando a interculturalidade e o bilingüismo e adequando-se ao seu projeto de futuro.

O abandono da previsão de desaparecimento físico dos índios e da postura integracionista que buscava assimilar os índios à comunidade nacional, porque os entendia como categoria étnica e social transitória e fadada à extinção, está integrado nas mudanças e inovações garantidas pelo atual texto constitucional e fundamenta-se no reconhecimento da extraordinária capacidade de sobrevivência e mesmo de recuperação demográfica, como se verifica hoje, após séculos de práticas genocidas.

As pesquisas mais recentes indicam que existem hoje entre 280 mil e 329 mil índios em terras indígenas, constituindo cerca de 210 grupos distintos. Não há informações sobre os índios urbanizados, e muitos deles preservam suas línguas e tradições.

O tamanho reduzido da população indígena, sua dispersão e heterogeneidade tornam particularmente difícil a implementação de uma política educacional adequada. Por isso mesmo, é de particular importância o fato de a Constituição Federal ter assegurado o direito das sociedades indígenas a uma educação escolar diferenciada, específica, intercultural e bilíngüe, o que vem sendo regulamentado em vários textos legais. Só dessa forma se poderá assegurar não apenas sua sobrevivência física mas também étnica, resgatando a dívida social que o Brasil acumulou em relação aos habitantes originais do território.

Em que pese a boa vontade de setores de órgãos governamentais, o quadro geral da educação escolar indígena no Brasil, permeado por experiências fragmentadas e descontínuas, é regionalmente desigual e desarticulado. Há, ainda, muito a ser feito e construído no sentido da universalização da oferta de uma educação escolar de qualidade para os povos indígenas, que venha ao encontro de seus projetos de futuro, de autonomia e que garanta a sua inclusão no universo dos programas governamentais que buscam a satisfação das necessidades básicas de aprendizagem, nos termos da Declaração Mundial sobre Educação para Todos.

A transferência da responsabilidade pela educação indígena da Fundação Nacional do Índio para o Ministério da Educação não representou apenas uma mudança do órgão federal gerenciador do processo. Representou também uma mudança em termos de execução: se antes as escolas indígenas eram mantidas pela Funai (ou por secretarias estaduais e municipais de educação, através de convênios firmados com o órgão indigenista oficial), agora cabe aos Estados assumirem tal tarefa. A estadualização das escolas indígenas e, em alguns casos, sua municipalização ocorreram sem a criação de mecanismos que assegurassem uma certa uniformidade de ações que garantissem a especificidade destas escolas.

A estadualização assim conduzida não representou um processo de instituição de parcerias entre órgãos governamentais e entidades ou organizações da sociedade civil, compartilhando uma mesma concepção sobre o processo educativo a ser oferecido para as comunidades indígenas, mas sim uma simples transferência de atribuições e responsabilidades. Com a transferência de responsabilidades da Funai para o MEC, e deste para as secretarias estaduais de educação, criou-se uma situação de acefalia no processo de gerenciamento global da assistência educacional aos povos indígenas.

Não há, hoje, uma clara distribuição de responsabilidades entre a União, os Estados e os Municípios, o que dificulta a implementação de uma política nacional que assegure a especificidade do modelo de educação intercultural e bilíngüe às comunidades indígenas.

Há também a necessidade de regularizar juridicamente as escolas indígenas, contemplando as experiências bem-sucedidas em curso e reorientando outras para que elaborem regimentos, calendários, currículos, materiais didático-pedagógicos e conteúdos programáticos adaptados às particularidades étno-culturais e lingüísticas próprias a cada povo indígena.

9.2 Diretrizes

A Constituição Federal assegura às comunidades indígenas a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem.

A coordenação das ações escolares de educação indígena está, hoje, sob responsabilidade do Ministério de Educação, cabendo aos Estados e Municípios a sua execução.

A proposta de uma escola indígena diferenciada, de qualidade, representa uma grande novidade no sistema educacional do País e exige das instituições e órgãos responsáveis a definição de novas dinâmicas, concepções e mecanismos, tanto para que estas escolas sejam de fato incorporadas e beneficiadas por sua inclusão no sistema oficial, quanto para que sejam respeitadas em suas particularidades.

A educação bilíngüe, adequada às peculiaridades culturais dos diferentes grupos, é melhor atendida através de professores índios. É preciso reconhecer que a formação inicial e continuada dos próprios índios, enquanto professores de suas comunidades, deve ocorrer em serviço e concomitantemente à sua própria escolarização. A formação que se contempla deve capacitar os professores para a elaboração de currículos e programas específicos para as escolas indígenas; o ensino bilíngüe, no que se refere à metodologia e ensino de segundas línguas e ao estabelecimento e uso de um sistema ortográfico das línguas maternas; a condução de pesquisas de caráter antropológico visando à sistematização e incorporação dos conhecimentos e saberes tradicionais das sociedades indígenas e à elaboração de materiais didático-pedagógicos, bilíngües ou não, para uso nas escolas instaladas em suas comunidades.

9.3 Objetivos e Metas⁹

- 1) Atribuir aos Estados a responsabilidade legal pela educação indígena, quer diretamente, quer através de delegação de responsabilidades aos seus Municípios, sob a coordenação geral e com o apoio financeiro do Ministério da Educação.**
- 2) Universalizar imediatamente a adoção das diretrizes para a política nacional de educação escolar indígena e os parâmetros curriculares estabelecidos pelo Conselho Nacional de Educação e pelo Ministério da Educação.**
- 3) Universalizar, em dez anos, a oferta às comunidades indígenas de programas educacionais equivalentes às quatro primeiras séries do ensino fundamental, respeitando seus modos de vida, suas visões de mundo e as situações sociolingüísticas específicas por elas vivenciadas.**
- 4) Ampliar, gradativamente, a oferta de ensino de 5ª a 8ª série à população indígena, quer na própria escola indígena, quer integrando os alunos em classes comuns nas escolas próximas, ao mesmo tempo que se lhes ofereça o atendimento adicional necessário para sua adaptação, a fim de garantir o acesso ao ensino fundamental pleno.**
- 5) Fortalecer e garantir a consolidação, o aperfeiçoamento e o reconhecimento de experiências de construção de uma educação diferenciada e de qualidade atualmente em curso em áreas indígenas.**
- 6) Criar, dentro de um ano, a categoria oficial de “escola indígena” para que a especificidade do modelo de educação intercultural e bilíngüe seja assegurada.**
- 7) Proceder, dentro de dois anos, ao reconhecimento oficial e à regularização legal de todos os estabelecimentos de ensino localizados no interior das terras indígenas e em outras áreas assim como a constituição de um cadastro nacional de escolas indígenas.**
- 8) Assegurar a autonomia das escolas indígenas, tanto no que se refere ao projeto pedagógico quanto ao uso de recursos financeiros públicos para a manutenção do cotidiano escolar, garantindo a plena participação de cada comunidade indígena nas decisões relativas ao funcionamento da escola.
- 9) Estabelecer, dentro de um ano, padrões mínimos mais flexíveis de infra-estrutura escolar para esses estabelecimentos, que garantam a adaptação às condições climáticas da região e, sempre que possível, as técnicas de edificação próprias do grupo, de acordo com o uso social e concepções do espaço próprias de cada comunidade indígena, além de condições sanitárias e de higiene.**
- 10) Estabelecer um programa nacional de colaboração entre a União e os Estados para, dentro de cinco anos, equipar as escolas indígenas com equipamento didático-pedagógico básico, incluindo bibliotecas, videotecas e outros materiais de apoio.**

⁹ (*) A iniciativa para cumprimento deste Objetivo/Meta depende da iniciativa da União.
(**) É exigida a colaboração da União.

- 11) Adaptar programas do Ministério da Educação de auxílio ao desenvolvimento da educação, já existentes, como transporte escolar, livro didático, biblioteca escolar, merenda escolar, TV Escola, de forma a contemplar a especificidade da educação indígena, quer em termos do contingente escolar, quer quanto aos seus objetivos e necessidades, assegurando o fornecimento desses benefícios às escolas.**
- 12) Fortalecer e ampliar as linhas de financiamento existentes no Ministério da Educação para implementação de programas de educação escolar indígena, a serem executados pelas secretarias estaduais ou municipais de educação, organizações de apoio aos índios, universidades e organizações ou associações indígenas.*
- 13) Criar, tanto no Ministério da Educação como nos órgãos estaduais de educação, programas voltados à produção e publicação de materiais didáticos e pedagógicos específicos para os grupos indígenas, incluindo livros, vídeos, dicionários e outros, elaborados por professores indígenas juntamente com os seus alunos e assessores.**
- 14) Implantar, dentro de um ano, as diretrizes curriculares nacionais e os parâmetros curriculares e universalizar, em cinco anos, a aplicação pelas escolas indígenas na formulação do seu projeto pedagógico.*
- 15) Instituir e regulamentar, nos sistemas estaduais de ensino, a profissionalização e reconhecimento público do magistério indígena, com a criação da categoria de professores indígenas como carreira específica do magistério, com concurso de provas e títulos adequados às particularidades lingüísticas e culturais das sociedades indígenas, garantindo a esses professores os mesmos direitos atribuídos aos demais do mesmo sistema de ensino, com níveis de remuneração correspondentes ao seu nível de qualificação profissional.
- 16) Estabelecer e assegurar a qualidade de programas contínuos de formação sistemática do professorado indígena, especialmente no que diz respeito aos conhecimentos relativos aos processos escolares de ensino-aprendizagem, à alfabetização, à construção coletiva de conhecimentos na escola e à valorização do patrimônio cultural da população atendida.**
- 17) Formular, em dois anos, um plano para a implementação de programas especiais para a formação de professores indígenas em nível superior, através da colaboração das universidades e de instituições de nível equivalente.
- 18) Criar, estruturar e fortalecer, dentro do prazo máximo de dois anos, nas secretarias estaduais de educação, setores responsáveis pela educação indígena, com a incumbência de promovê-la, acompanhá-la e gerenciá-la.
- 19) Implantar, dentro de um ano, cursos de educação profissional, especialmente nas regiões agrárias, visando à auto-sustentação e ao uso da terra de forma equilibrada.
- 20) Promover, com a colaboração entre a União, os Estados e Municípios e em parceria com as instituições de ensino superior, a produção de programas de formação de professores de educação a distância de nível fundamental e médio.**
- 21) Promover a correta e ampla informação da população brasileira em geral, sobre as sociedades e culturas indígenas, como meio de combater o desconhecimento, a intolerância e o preconceito em relação a essas populações.

IV – MAGISTÉRIO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

10 FORMAÇÃO DOS PROFESSORES E VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO

10.1 Diagnóstico

A melhoria da qualidade do ensino, que é um dos objetivos centrais do Plano Nacional de Educação, somente poderá ser alcançada se for promovida, ao mesmo tempo, a valorização do magistério. Sem esta, ficam baldados quaisquer esforços para alcançar as metas estabelecidas em cada um dos níveis e modalidades do ensino. Essa valorização só pode ser obtida por meio de uma política global de magistério, a qual implica, simultaneamente,

- a formação profissional inicial;
- as condições de trabalho, salário e carreira;
- a formação continuada.

A simultaneidade dessas três condições, mais do que uma conclusão lógica, é uma lição extraída da prática. Esforços dos sistemas de ensino e, especificamente, das instituições formadoras em qualificar e formar professores têm se tornado pouco eficazes para produzir a melhoria da qualidade do ensino por meio de formação inicial porque muitos professores se deparam com uma realidade muitas vezes desanimadora.

Ano após ano, grande número de professores abandona o magistério devido aos baixos salários e às condições de trabalho nas escolas. Formar mais e melhor os profissionais do magistério é apenas uma parte da tarefa. É preciso criar condições que mantenham o entusiasmo inicial, a dedicação e a confiança nos resultados do trabalho pedagógico. É preciso que os professores possam vislumbrar perspectivas de crescimento profissional e de continuidade de seu processo de formação.

Se, de um lado, há que se repensar a própria formação, em vista dos desafios presentes e das novas exigências no campo da educação, que exige profissionais cada vez mais qualificados e permanentemente atualizados, desde a educação infantil até a educação superior (e isso não é uma questão meramente técnica de oferta de maior número de cursos de formação inicial e de cursos de qualificação em serviço) por outro lado é fundamental manter na rede de ensino e com perspectivas de aperfeiçoamento constante os bons profissionais do magistério. Salário digno e carreira de magistério entram, aqui, como componentes essenciais. Avaliação de desempenho também tem importância, nesse contexto.

Em coerência com esse diagnóstico, o Plano Nacional de Educação estabelece diretrizes e metas relativas à melhoria das escolas, quer no tocante aos espaços físicos, à infra-estrutura, aos instrumentos e materiais pedagógicos e de apoio, aos meios tecnológicos, etc., quer no que diz respeito à formulação das propostas pedagógicas, à participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e nos conselhos escolares, quer, ainda, quanto à formulação dos planos de carreira e de remuneração do magistério e do pessoal administrativo e de apoio.

As funções docentes em educação básica, em todas as modalidades de ensino, passam de 2 milhões. O número de professores é menor, considerando que o mesmo docente pode estar atuando em mais de um nível e/ou modalidade de ensino e em mais de um estabelecimento, sendo, nesse caso, contado mais de uma vez.

As funções docentes estão assim distribuídas, segundo os dados de 1998 (MEC/INEP/SEEC):

Educação infantil: 219.593

Classes de alfabetização: 46.126

Ensino fundamental: 1.439.064

Ensino médio: 365.874

Educação especial: 37.356

Educação de jovens e adultos: 103.051

A análise da distribuição das funções docentes por nível de formação e níveis escolares em que atuam somente pode ser feita sobre os dados de 1996, os últimos publicados pelo MEC/INEP/SEEC, conforme se vê a seguir:

Tabela 19 – Funções Docentes – Distribuição nacional por nível de formação e níveis escolares em que atuam – 1998

Nível de Formação	Total de Funções	Níveis e Modalidades de Atuação					
		Pré-Esc. e Alfabetiz.	1ª a 4ª Série	5ª a 8ª Série	Ensino Médio	Educação Especial	Jovens e Adultos
Ensino Fundamental							
Incompleto	65.968	20.581	44.335	712	18	322	567
Ens.Fund. Completo	80.119	22.043	50.641	5.913	675	847	1.462
Ens. Médio Completo	916.791	174.948	531.256	153.258	38.250	19.079	32.1
Ens. Sup. Completo	1.066.396	48.147	172.715	501.625	326.801	17.108	68.872
Total	2.129.274	265.719	798.947	661.508	365.744	37.356	103.051

Fonte: MEC/INEP: Sinopse Estatística 1996.

Nota: O mesmo docente pode atuar em mais de um nível/modalidade de ensino e em mais de um estabelecimento.

Se uma função docente correspondesse a um professor, deprender-se-ia dessa Tabela a seguinte necessidade de qualificação:

Para a *educação infantil*: 29.458 professores que atuam na pré-escola precisam fazer o curso de nível médio, modalidade normal, para atingirem a qualificação mínima permitida. Quanto aos da creche, não há dados. Um levantamento urgente se faz necessário, para dimensionar a demanda e definir a estratégia e os recursos requeridos.

Quanto às *classes de alfabetização*: como serão desfeitas, conforme as diretrizes e metas deste plano, não se trata de qualificar os professores para nelas permanecerem, mas para atuarem no ensino fundamental. São 13.166 professores que possuem formação apenas de ensino fundamental e que deverão cursar pelo menos o ensino médio, modalidade normal.

Para as *4 primeiras séries do ensino fundamental*: 94.976 precisam obter diploma de nível médio, modalidade normal. Considerando o grande aumento do número de matrículas nesse nível de ensino, entre 1996 e 1999, é de supor que a quantidade de professores nessa situação seja bem maior, principalmente se houve admissões sem a qualificação mínima exigida.

Para as *quatro últimas séries do ensino fundamental*: 159.883 carecem de formação de nível superior, com licenciatura plena.

Para o *ensino médio*: 44.486 necessitam de formação superior. Chega-se ao número de 58 mil, em 1997, calculando-se a partir dos dados disponíveis sobre o percentual dos que atuam nesse nível com curso superior.

As necessidades de qualificação para a *educação especial* e para a *educação de jovens e adultos* são pequenas no que se refere ao nível de formação pois, em ambas as modalidades, 97% dos professores têm nível médio ou superior. A questão principal, nesses dois casos, é a qualificação para a especificidade da tarefa.

Esta exigência, aliás, se aplica também na formação para o magistério na educação infantil, nas séries iniciais e finais do ensino fundamental e no ensino médio. As características psicológicas, sociais e físicas das diferentes faixas etárias carregam modos diversos de encarar os objetos de conhecimento e de aprender. Daí por que não basta ser formado num determinado nível de ensino; é preciso adquirir o conhecimento da especificidade do processo de construção do conhecimento em cada uma daquelas circunstâncias e faixas etárias.

É fundamental que os dados sobre necessidades de qualificação sejam desagregados por Estado, o que deverá ser feito nos planos estaduais, a fim de dimensionar o esforço que em cada um deles deverá ser feito para alcançar o patamar mínimo de formação exigido.

Os dados acima apontam somente para a necessidade atual, isto é, para que o magistério brasileiro que está atuando nos sistemas de ensino possua o nível de formação mínimo estabelecido pela lei. Considerando que este plano fixa metas de expansão e de melhoria da qualidade do ensino, as necessidades de formação crescerão na mesma proporção daquelas metas.

No campo da remuneração, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) está fazendo uma extraordinária mudança naqueles Estados e municípios onde o professor recebia salários muito baixos, inferiores ao salário mínimo. Devem ser aplicados, obrigatoriamente, pelo menos 60% dos recursos do Fundef na remuneração do pessoal de magistério em efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental público (Lei 9.429/96, art. 7º). Nos Estados e Municípios onde o salário já era mais alto do que o possibilitado pelo Fundef, não houve melhoria para os professores, antes, dificuldades adicionais para certos Municípios manter o padrão anterior de remuneração.

A avaliação do Fundef vem apontando as falhas e sugerindo revisões com vistas a solucionar os problemas que vêm ocorrendo. Em alguns lugares, os professores de educação infantil, de jovens e adultos e de ensino médio, ficaram prejudicados. Se os 10% dos mínimos constitucionalmente vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino não postos no Fundef forem efetivamente destinados, nos Municípios, à educação infantil e, nos Estados, ao ensino médio, os problemas ficarão em parte minimizados.

Em cumprimento à Lei nº 9.424/96, estão sendo elaborados ou reformulados os planos de carreira do magistério. Tratando-se de um processo em curso, este plano reforça o propósito através de metas específicas, na expectativa de que isso constitua um importante passo e instrumento na valorização do magistério.

10.2 Diretrizes

A qualificação do pessoal docente se apresenta hoje como um dos maiores desafios para o Plano Nacional de Educação, e o Poder Público precisa se dedicar prioritariamente à solução deste problema. A implementação de políticas públicas de formação inicial e continuada dos profissionais da educação é uma

O ensino fundamental nas comunidades indígenas, segundo o preceito constitucional, deverá ser oferecido também nas suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem, para o que será necessário formar professores dessas mesmas comunidades.

10.3 Objetivos e Metas¹⁰

- 1) Garantir a implantação, já a partir do primeiro ano deste plano, dos planos de carreira para o magistério, elaborados e aprovados de acordo com as determinações da Lei nº 9.424/96 e a criação de novos planos, no caso de os antigos ainda não terem sido reformulados segundo aquela lei. Garantir, igualmente, os novos níveis de remuneração em todos os sistemas de ensino, com piso salarial próprio, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Educação, assegurando a promoção por mérito.**
- 2) Implementar, gradualmente, uma jornada de trabalho de tempo integral, quando conveniente, cumprida em um único estabelecimento escolar.
- 3) Destinar entre 20% e 25% da carga horária dos professores para preparação de aulas, avaliações e reuniões pedagógicas.
- 4) Implantar, no prazo de um ano, planos gerais de carreira para os profissionais que atuam nas áreas técnica e administrativa e respectivos níveis de remuneração. (VETADO)
- 5) Identificar e mapear, a partir do primeiro ano deste plano, os professores em exercício em todo o território nacional, que não possuem, no mínimo, a habilitação de nível médio para o magistério, de modo a elaborar-se, em dois anos, o diagnóstico da demanda de habilitação de professores leigos e organizar-se, em todos os sistemas de ensino, programas de formação de professores, possibilitando-lhes a formação exigida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em seu art. 87.
- 6) Nos Municípios onde a necessidade de novos professores é elevada e é grande o número de professores leigos, identificar e mapear, já no primeiro ano deste PNE, portadores de diplomas de licenciatura e de habilitação de nível médio para o magistério, que se encontrem fora do sistema de ensino, com vistas a seu possível aproveitamento.
- 7) A partir da entrada em vigor deste PNE, somente admitir professores e demais profissionais de educação que possuam as qualificações mínimas exigidas no art. 62 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.
- 8) Estabelecer, dentro de um ano, diretrizes e parâmetros curriculares para os cursos superiores de formação de professores e de profissionais da educação para os diferentes níveis e modalidades de ensino.
- 9) Definir diretrizes e estabelecer padrões nacionais para orientar os processo de credenciamento das instituições formadoras, bem como a certificação, o desenvolvimento das competências profissionais e a avaliação da formação inicial e continuada dos professores.

¹⁰ (*) A iniciativa para cumprimento deste Objetivo/Meta depende da iniciativa da União.
(**) É exigida a colaboração da União.

-
- 10) Onde ainda não existam condições para formação em nível superior de todos os profissionais necessários para o atendimento das necessidades do ensino, estabelecer cursos de nível médio, em instituições específicas, que observem os princípios definidos na diretriz nº 1 e preparem pessoal qualificado para a educação infantil, para a educação de jovens e adultos e para as séries iniciais do ensino fundamental, prevendo a continuidade dos estudos desses profissionais em nível superior.**
 - 11) Nos concursos de provas e títulos para provimento dos cargos de professor para a educação indígena, incluir requisitos referentes às particularidades culturais, especialmente lingüísticas, dos grupos indígenas.**
 - 12) Ampliar, a partir da colaboração da União, dos Estados e dos Municípios, os programas de formação em serviço que assegurem a todos os professores a possibilidade de adquirir a qualificação mínima exigida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, observando as diretrizes e os parâmetros curriculares.**
 - 13) Desenvolver programas de educação a distância que possam ser utilizados também em cursos semi-presenciais modulares, de forma a tornar possível o cumprimento da meta anterior.**
 - 14) Generalizar, nas instituições de ensino superior públicas, cursos regulares noturnos e cursos modulares de licenciatura plena que facilitem o acesso dos docentes em exercício à formação nesse nível de ensino. **
 - 15) Incentivar as universidades e demais instituições formadoras a oferecer no interior dos Estados, cursos de formação de professores, no mesmo padrão dos cursos oferecidos na sede, de modo a atender à demanda local e regional por profissionais do magistério graduados em nível superior. **
 - 16) Promover, nas instituições públicas de nível superior, a oferta, na sede ou fora dela, de cursos de especialização voltados para a formação de pessoal para as diferentes áreas de ensino e, em particular, para a educação especial, a gestão escolar, a formação de jovens e adultos e a educação infantil. **
 - 17) Garantir que, no prazo de 5 anos, todos os professores em exercício na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, inclusive nas modalidades de educação especial e de jovens e adultos, possuam, no mínimo, habilitação de nível médio (modalidade normal), específica e adequada às características e necessidades de aprendizagem dos alunos.
 - 18) Garantir, por meio de um programa conjunto da União, dos Estados e Municípios, que, no prazo de dez anos, 70% dos professores de educação infantil e de ensino fundamental (em todas as modalidades) possuam formação específica de nível superior, de licenciatura plena em instituições qualificadas.**
 - 19) Garantir que, no prazo de dez anos, todos os professores de ensino médio possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura plena nas áreas de conhecimento em que atuam.
 - 20) Incluir em quaisquer cursos de formação profissional, de nível médio e superior, conhecimentos sobre educação das pessoas com necessidades especiais, na perspectiva da integração social.
 - 21) Incluir, nos currículos e programas dos cursos de formação de profissionais da educação, temas específicos da história, da cultura, dos conhecimentos, das manifestações artísticas e religiosas do segmento afro-brasileiro, das sociedades indígenas e dos trabalhadores rurais e sua contribuição na sociedade brasileira.
 - 22) Garantir, já no primeiro ano de vigência deste plano, que os sistemas estaduais e municipais de ensino mantenham programas de formação continuada de professores alfabetizadores, contando com a parceria das instituições de ensino superior sediadas nas respectivas áreas geográficas.

- 23) Ampliar a oferta de cursos de mestrado e doutorado na área educacional e desenvolver a pesquisa neste campo. **
- 24) Desenvolver programas de pós-graduação e pesquisa em educação como centro irradiador da formação profissional em educação, para todos os níveis e modalidades de ensino.
- 25) Identificar e mapear, nos sistemas de ensino, as necessidades de formação inicial e continuada do pessoal técnico e administrativo, elaborando e dando início à implementação, no prazo de três anos a partir da vigência deste PNE, de programas de formação.
- 26) Criar, no prazo de dois anos, cursos profissionalizantes de nível médio destinados à formação de pessoal de apoio para as áreas de administração escolar, multimeios e manutenção de infra-estruturas escolares, inclusive para alimentação escolar e, a médio prazo, para outras áreas que a realidade demonstrar ser necessário.
- 27) Promover, em ação conjunta da União, dos Estados e dos Municípios, a avaliação periódica da qualidade de atuação dos professores, com base nas diretrizes de que trata a meta nº 8, como subsídio à definição de necessidades e características dos cursos de formação continuada.
- 28) Observar as metas estabelecidas nos demais capítulos referentes à formação de professores e valorização do magistério.

V – FINANCIAMENTO E GESTÃO

11. FINANCIAMENTO E GESTÃO

11.1 Diagnóstico

A fixação de um plano de metas exige uma definição de custos assim como a identificação dos recursos atualmente disponíveis e das estratégias para sua ampliação, seja por meio de uma gestão mais eficiente, seja por meio de criação de novas fontes, a partir da constatação da necessidade de maior investimento. Os percentuais constitucionalmente vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino devem representar o ponto de partida para a formulação e implementação de metas educacionais.

É preciso, entretanto, desfazer alguns enganos. Há uma imagem equivocada de que esta fonte representa valor elevado. A vinculação é realizada em relação às receitas resultantes de impostos, e não à totalidade dos recursos orçamentários. Os recursos de impostos não constituem sequer a totalidade dos recursos tributários (que incluem taxas e contribuições de melhoria). O imposto é espécie do gênero tributo. O orçamento fiscal da União de 1998, por exemplo, equivalia a 325,6 bilhões, sendo o orçamento da seguridade social da ordem de 105 bilhões. A receita vinculada à manutenção e desenvolvimento do ensino, no nível federal, não chegou a 4 bilhões, valor que sequer cobre os gastos com instituições de ensino superior (Tabela 20).

Tabela 20 – Ministério da Educação – Despesa por Fonte (R\$ milhões)

Fonte	1995	%	1996	%	1997	%	1998	%	1999	%
Recursos ordinários	0	0	0	0	977	10,1	478	4,4	1.138	10,26
Manutenção e desenvolvimento do ensino – art. 212, CF	3.489	38,5	4.788	52,3	3.360	34,9	3.831	35,8	3.826	34,5
Salário-Educação	370	4,1	486	5,3	613	6,4	619	5,7	738	6,7
Contrib. Social S/ Lucro das Pessoas Jurídicas	271	3,0	259	2,8	39	0,4	161	1,5	529	4,8
Contrib. Social p/ Seguridade Social	356	3,9	787	8,6	1.099	11,4	0	0	694	6,3
Fundo de Estabilização Fiscal – FEF	3.388	37,4	1.632	17,8	2.440	25,3	3.733	34,7	2.152	19,4
Recursos Diretamente Arrecadados	575	6,3	530	5,8	495	5,1	518	4,8	246	2,2
Recursos de Concessões e Permissões	0	0	0	0	0	0	496	4,5	0	0
Outros	621	6,8	671	7,4	620	6,4	932	13,3	1.762	15,9
Total	9.070	100,0	9.153	100,0	9.643	100,0	10.768	100,0	11.085	100,0

Fonte: SIAFI/PRODASEN – Elaboração: COFF/CD.
1995 a 1998 – Valores liquidados.
1999 – Lei Orçamentária.

Dada a natureza federativa do Estado brasileiro, a Constituição definiu uma divisão de responsabilidades entre a União, os Estados e os Municípios, estabelecendo ainda a organização dos sistemas de ensino em regime de colaboração. As Tabelas 21 e 22 mostram o retrato dos gastos com educação, somadas todas as esferas administrativas.

Tabela 21 – Gastos Diretos com Educação das Administrações Públicas – 1997

Natureza da Despesa	Esfera de Governo			Todas as Esferas (consolidado)
	União	Estados	Municípios	
Pessoal e encargos sociais	4.027.842.317	12.275.243.303	7.214.711.927	23.517.797.547
Transferência de Assistência e Previdência	2.413.067.152	2.983.201.731	913.985.248	6.310.254.129
Outras despesas correntes	2.430.273.641	3.067.446.542	3.119.763.513	8.617.483.696
Investimentos	603.634.891	917.226.164	717.058.074	2.237.919.129
Inversões financeiras	152.685.812	12.132.874	2.955.326	167.774.012
Total	9.627.503.814	19.256.250.613	11.968.474.085	40.851.228.512

Fonte: FECAMP – em valores históricos.

Tabela 22 – Gastos com Educação – Esferas de governo – 1997

Esferas de Governo	%
União	23,6
Estados	47,1
Municípios	29,3

Fonte: Fecamp

Em 1995, antes da aprovação da Emenda Constitucional nº 14, verificavam-se graves distorções. Por exemplo, no Maranhão, na reduzida rede estadual, o gasto médio por aluno era de 343 reais, ao passo que nas redes municipais, responsáveis pela maioria das matrículas o valor aplicado não passava de 88 reais. No extremo oposto, em São Paulo, onde o estado arcava com a maior parte das matrículas do ensino fundamental, o gasto correspondia a 336 reais, enquanto nas redes municipais equivalia a 1.165 reais.

O conjunto dos Municípios do Maranhão e de Alagoas era responsável por dois terços das matrículas e recebia apenas um terço dos recursos. Assim, dois cidadãos do mesmo estado e do mesmo nível de ensino eram tratados de forma absolutamente distinta.

Para corrigir esta situação foi concebido o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, que passou a ser conhecido como Fundef. Este é constituído por uma cesta de recursos equivalentes a 15% de alguns impostos do estado (FPE, ICMS, cota do IPI-Exp.) e dos Municípios (FPM, cota do ICMS, cota do IPI-Exp), além da compensação referente às perdas com a desoneração das exportações, decorrentes da Lei Complementar nº 87/96.

Os núcleos da proposta do Fundef são: o estabelecimento de um valor mínimo por aluno a ser despendido anualmente (fixado em 315 reais para os anos de 1998 e 1999); a redistribuição dos recursos do fundo, segundo o número de matrículas e a subvinculação de 60% de seu valor para o pagamento de profissionais do magistério em efetivo exercício. Se o fundo, no âmbito de determinado estado não atingir o valor mínimo, a União efetua a complementação. Em 1998 esta foi equivalente a cerca de 435 milhões (Tabela 23). Para o exercício de 1999 a previsão é de que a complementação da União seja de cerca de 610 milhões (Portaria nº 286/99-MF).

Tabela 23 – Origem das Receitas do Fundef – 1998 (R\$ Mil)

Receita	Valor Distribuído	%
FPM	1.838.315	13,9
FPE	1.638.058	12,4
ICMS	8.759.096	66,3
IPI-Exp.	237.989	1,8
LC 87/96	314.003	2,4
Subtotal	12.787.461	96,8
Complementação da União	434.819	3,2
Total	13.222.280	100,0

Fonte: SIAFI/Tribunal de Contas da União

Além de promover a equidade, o Fundef foi o instrumento de uma política que induziu várias outras transformações:

- com a criação de contas únicas e específicas e dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundef deu-se mais transparência à gestão. A maior visibilidade dos recursos possibilitou inclusive a identificação de desvios;
- com a obrigatoriedade da apresentação de planos de carreira com exigência de habilitação, deflagrou-se um processo de profissionalização da carreira;
- com a subvinculação ao pagamento dos professores melhoraram os salários e foram novamente atraídos para a carreira professores que ocupavam outras posições no mercado de trabalho;
- a fixação de um critério objetivo do número de matrículas e a natureza contábil do fundo permitiram colocar os recursos onde estão os alunos e eliminar práticas clientelistas;
- diminuiu consideravelmente o número de classes de alfabetização e de alunos maiores de 7 anos na pré-escola, sendo trazidos para o ensino fundamental.

Em 21 dos 26 Estados, verificou-se uma transferência líquida de recursos das redes estaduais para as municipais. É inegável o efeito redistributivo do Fundef, sobretudo no Nordeste – onde as redes municipais são responsáveis por cerca de 50% das matrículas. Conforme indica a Tabela 24, dos 5.506 Municípios brasileiros, cerca de 39% (2.159) contavam com um valor por aluno/ano abaixo do valor mínimo nacional de 315 reais.

Tabela 24 – Efeitos Financeiros do Fundef, nos Municípios com gasto abaixo do valor mínimo 1998 (R\$ 315,00)

Valor por Aluno/Ano (R\$1,00)	Municípios		Alunos/97		Valor por Aluno/Ano		Receita Adicional Bruta (R\$ Milhões)	Variação	
	Número	%	Número	%	Antes do Fundef (A)	Com o Fundef (B)		Do Valor por Aluno (B-A)	% (B/A)
Até 100	308	5,6	1.740.209	14,0	77,8	324,9	429,9	247,1	317
> 100 <= 150	613	11,1	2.192.551	17,6	124,3	335,5	463,1	211,2	170
> 150 <= 200	474	8,6	2.006.045	16,1	178,4	437,1	518,8	258,7	145
> 200 <= 250	370	6,7	1.193.002	9,6	225,8	389,3	195,1	163,5	72
> 250 <= 315	394	7,2	1.125.758	9,1	281,4	405,7	140,0	124,3	44
Subtotal	2.159	39,2	8.257.565	66,4	163,7	375,3	1.746,9	211,6	129
Outros Municípios	3.347	60,8	4.178.963	33,6					
Total	5.506	100,0	12.436.528	100,0					

Fonte: MEC/Seade – Balanço do primeiro ano do Fundef.

A partir desta redistribuição, o Fundef constituiu-se instrumento fundamental para alcançar a meta prioritária da universalização. De 1997 para 1998, houve um aumento expressivo de 6% nas matrículas, que cresceram de 30.535.072, em 1997, para 32.380.024, em 1998.

É certo que alguns ajustes e aperfeiçoamentos são necessários, como está previsto na própria legislação. Destacam-se as questões de como garantir o financiamento da educação de jovens e adultos, educação infantil e ensino médio. De toda sorte, qualquer política de financiamento há de partir do Fundef, inclusive a eventual criação, no futuro, de um fundo único para toda a educação básica – que não pode ser feito no âmbito deste plano, uma vez que requer alteração na Emenda Constitucional nº 14.

Como apontou Barjas Negri (*Financiamento da Educação no Brasil*. MEC/Inep, 1997),

há uma grande controvérsia sobre o quanto se gasta com educação no Brasil. A partir de 1986 iniciou-se a disseminação de informações que continham grave erro metodológico, ou seja, incluindo-se uma dupla contagem de gastos, sem a devida dedução das transferências intragovernamentais destinadas à educação, do governo federal para os governos estaduais e municipais e dos governos estaduais para os municipais. Isso pode ter elevado indevidamente a estimativa do percentual do PIB, inflacionando os dados da UNESCO (de 1989, mas que constavam ainda do Anuário Estatístico de 1995).

Para superar esta dificuldade, Negri procurou em criterioso estudo estimar os recursos potencialmente disponíveis, a partir das vinculações. O problema deste método é que capta muito bem o que se deve gastar, mas não o quanto se gasta - dado que só pode ser aferido após a consolidação dos balanços de todos Estados, Municípios e da União. Recentemente, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) calculou em 4,2% os gastos públicos com educação para o ano de 1995. Negri havia chegado, para aquele exercício, ao número de 4,53% de recursos disponíveis.

Observe-se que, embora trabalhe com a execução o Ipea considera os gastos da função educação e cultura, superestimando, portanto os gastos apenas com educação. Dado recente da OCDE indica um gasto público em educação no Brasil equivalente a 5% do PIB (Tabela 25).

Não se devem interpretar estes dados de maneira estática, isto é, os países desenvolvidos que já fizeram um amplo esforço no período pós-guerra estabilizaram seus gastos. Outra é a situação do Brasil, que tem os enormes desafios discutidos neste plano.

Este dado foi informado à OCDE pelo governo brasileiro. Partindo deste dado oficial, a meta estabelecida pelo PL nº 4.173/98, de atingir 6,5% do PIB, incluindo os gastos do setor privado (que Negri estima em 1% do PIB), afigura-se muito modesta. Por outro lado, a meta contida no PL nº 4.155/98, de atingir, apenas no setor público o equivalente a 10% do PIB é muito elevada. Em valores atuais, cada ponto percentual significa cerca de 10 bilhões de reais.

Este plano propõe que num prazo de dez anos atinjamos um gasto público equivalente a 7% do PIB, através de aumento contínuo e progressivo de todas as esferas federativas. Este esforço inicial é indispensável. Para tanto é necessário o compromisso do Congresso Nacional, e dos Legislativos subnacionais, que elaborarão os planos plurianuais e orçamentos que vigorarão no período. Com o tempo haveria uma estabilização num patamar menor, na medida em que fosse sendo erradicado o analfabetismo, corrigida a distorção idade/série e aperfeiçoada a gestão.

Tabela 25 – Despesas Públicas com Educação, em relação ao PIB – 1995

Países	% do PIB
América do Norte	
Canadá	5,8
Estados Unidos	5,0
México	4,6
América do Sul	
Argentina*	3,4
BRASIL	5,0
Chile*	3,0
Paraguai*	3,1
Uruguai*	2,7
Ásia	
Coréia	3,6
Malásia*	4,9
Tailândia*	3,6
Europa	
Áustria	5,3
Dinamarca	6,5
França	5,8
Noruega	6,8
Portugal	5,4
Espanha	4,8
Suécia	6,6
Reino Unido	4,6

Fonte: Base de dados da OCDE.

*Dados de 1996.

Financiamento e gestão estão indissolúvelmente ligados. A transparência da gestão de recursos financeiros e o exercício do controle social permitirão garantir a efetiva aplicação dos recursos destinados à educação. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional facilita amplamente esta tarefa, ao estabelecer, no § 5º do art. 69, o repasse automático dos recursos vinculados, ao órgão gestor e ao regulamentar quais as despesas admitidas como gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino.

Conforme dispunha o Plano Nacional de Educação para Todos,

a melhoria dos níveis de qualidade do ensino requer a profissionalização tanto das ações do Ministério da Educação e dos demais níveis da administração educativa como a ação nos estabelecimentos de ensino. Essa profissionalização implica a definição de competências específicas e a dotação de novas capacidades humanas, políticas e técnicas, tanto nos níveis centrais como nos descentralizados, tendo como objetivo o desenvolvimento de uma gestão responsável. A profissionalização requer também a ampliação do leque de diferentes profissões envolvidas na gestão educacional, com o objetivo de aumentar a racionalidade e produtividade.

O governo federal vem atuando de maneira a descentralizar recursos, direcionando-os diretamente às escolas, de modo a fortalecer sua autonomia (Tabela 26). Neste processo foi induzida a formação de Associações de Pais e Mestres ou de Conselhos escolares. Estes aumentaram de 11.643, em 1995, para 54.591 em 1998.

Tabela 26 – Programa Dinheiro Direto na Escola – 1995 a 1998 – Atendimento

Ano	Número de Escolas*	Número de Alunos	Valor em R\$ mil
1995	144.306	28.350.229	229.348
1996	167.760	31.287.583	259.743
1997	106.711	26.672.800	279.428
1998**	129.632	28.857.262	304.337

Fonte: FNDE (Relatório de Atividades e Gerência do Programa)- Mensagem presidencial ao Congresso Nacional/1999.

* A partir de 1997, apenas escolas com mais de 20 alunos.

** Dados até julho.

11.2 Diretrizes

Ao tratar do financiamento da Educação, é preciso reconhecê-la como um *valor em si*, requisito para o exercício pleno da cidadania, para o desenvolvimento humano e para a melhoria da qualidade de vida da população. A Constituição de 1988, sintonizada com os valores jurídicos que emanam dos documentos que incorporaram as conquistas de nossa época – tais como a Declaração Universal de Direitos do Homem e a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança –, determinou expressamente que a Educação é um direito de todos e dever do Estado e da família (art. 205, CF), devendo ser assegurada “com absoluta prioridade” à criança e ao adolescente (art. 227, *caput*, CF) pela família, pelo Estado e pela sociedade.

Embora a educação tenha outras dimensões relevantes, inclusive a econômica, o fundamento da obrigação do Poder Público de financiá-la é o fato de constituir um *direito*. Assim, a Educação e seu financiamento não serão tratados neste PNE como um problema econômico, mas como um uma questão de cidadania.

Partindo deste enfoque, de nada adiantariam as previsões de dever do Estado, acompanhadas de rigorosas sanções aos agentes públicos em caso de desrespeito a este direito, se não fossem dados os instrumentos para garanti-lo. Daí emerge a primeira diretriz básica para o financiamento da Educação: a *vinculação* constitucional de recursos à manutenção e desenvolvimento do ensino, adotada pela primeira vez pela Constituição de 1934, ressurgindo com a redemocratização em 1946, e, ainda uma vez, no bojo do processo de abertura política, com a aprovação da Emenda Calmon, sendo consolidada pela Constituição de 1988. Nos interregnos em que o princípio da vinculação foi enfraquecido ou suprimido, houve uma drástica redução de gastos na educação – como demonstrou o Senador João Calmon nos debates que precederam a aprovação de sua proposta.

O avanço significativo dos indicadores educacionais alcançado na década de 90 apoiou-se na vinculação de recursos, o que permitiu manter níveis razoáveis de investimento na educação pública. Embora encontre ainda alguma resistência em alguns nichos da tecnocracia econômica mais avessos ao social, a vinculação de

recursos impõe-se não só pela prioridade conferida à Educação, mas também como condição de uma gestão mais eficaz. Somente a garantia de recursos e seu fluxo regular permitem o planejamento educacional.

Outra diretriz importante é a *gestão de recursos da educação por meio de fundos de natureza contábil e contas específicas*. O fundo contábil permite que a vinculação seja efetiva, sendo a base do planejamento, e não se reduza a um jogo *ex post* de justificação para efeito de prestação de contas. Além disso, permite um controle social mais eficaz e evita a aplicação excessiva de recursos nas atividades-meio e as injunções de natureza política.

Com o Fundef inaugurou-se importante diretriz de financiamento: *a alocação de recursos segundo as necessidades e compromissos de cada sistema, expressos pelo número de matrículas*. Desta forma, há estímulo para a universalização do ensino. O dinheiro é aplicado na atividade-fim: recebe mais quem tem rede, quem tem alunos, dá-se um enfoque positivo ao financiamento da Educação. Até então, aqueles que não cumprissem determinadas disposições eram punidos. Agora, os que cumprem são premiados.

Além disso, a diversidade da capacidade de arrecadação de Estados e Municípios, e destes entre si, levava a uma diferença significativa de gasto por aluno, pelo simples fato de estar matriculado numa escola estadual ou municipal.

Cumpra consolidar e aperfeiçoar outra diretriz introduzida a partir do Fundef, cuja preocupação central foi a *equidade*. Para tanto, é importante o conceito operacional de *valor mínimo gasto por aluno, por ano, definido nacionalmente*. A equidade refere-se não só aos sistemas, mas aos alunos em cada escola. Assim, de nada adianta receber dos fundos educacionais um valor por aluno e praticar gastos que privilegiem algumas escolas em detrimento das escolas dos bairros pobres. A LDB preceitua que aos Municípios cabe exercer a função redistributiva com relação a suas escolas.

Instaurada a equidade, o desafio é obter a adequação da aprendizagem a um *padrão mínimo de qualidade* (art. 211, § 1º, CF e art. 60, § 4º, ADCT), definido em termos precisos na LDB (art. 4º, IX) como “a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo ensino-aprendizagem”. Aqui o conceito chave já não é mais o de valor mínimo, mas o de *custo-aluno-qualidade*. Este deve ser a referência para a política de financiamento da Educação. Para enfrentar esta necessidade, os sistemas de ensino devem ajustar suas contribuições financeiras a este padrão desejado, e particularmente à União cabe fortalecer sua função supletiva, através do aumento dos recursos destinados à complementação do Fundef.

A Constituição Federal preceitua que à União compete exercer as funções redistributiva e supletiva de modo a garantir a *equalização de oportunidades educacionais* (art. 211, § 1º). Trata-se de dar às crianças real possibilidade de acesso e permanência na escola. Há que se combinar, em primeiro lugar, as ações para tanto com aquelas dirigidas ao combate do trabalho infantil. É fundamental fortalecer a educação como um dos alicerces da rede de proteção social.

A educação deve ser considerada uma prioridade estratégica para um projeto nacional de desenvolvimento que favoreça a superação das desigualdades na distribuição de renda e a erradicação da pobreza. As *políticas que associam a renda mínima à educação*, adotadas em alguns Estados e Municípios, por iniciativa própria ou com apoio da União, a partir da Lei nº 9.533/97, ou, ainda, diretamente pela União em áreas em que

as crianças se encontrem em situação de risco, têm-se revelado instrumentos eficazes de melhoria da qualidade de ensino, reduzindo a repetência e a evasão e envolvendo mais a família com a educação de seus filhos – ingrediente indispensável para o sucesso escolar.

Por se tratar não propriamente de um programa educacional, mas de um programa social de amplo alcance, com critérios educacionais, deve ser financiado com recursos oriundos de outras fontes que não as destinadas à educação escolar em senso estrito. Observe-se a propósito que a Educação é uma responsabilidade do Estado e da sociedade e não apenas de um órgão. Evidentemente, o Ministério (ou Secretaria, nos níveis estadual e municipal) da área há de ter o papel central no que se refere à educação escolar. Mas há também que se articular com outros ministérios (ou secretarias), reunindo competências seja em termos de apoio técnico ou recursos financeiros, em áreas de atuação comum.

O MEC há de ter uma atuação conjunta com o Ministério do Trabalho, para a qualificação, formação e treinamento de trabalhadores, nos quais devem ser aplicados, inclusive, recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). O mesmo raciocínio vale para a Assistência Social e para a Saúde, no que se refere à educação infantil; para a Assistência Social, no que concerne à erradicação da pobreza; para o Ministério da Justiça em relação a educação de jovens e adultos para presos e egressos, contando com recursos do Fundo Penitenciário (Funpen); para o Ministério das Comunicações, no que se refere aos recursos para a universalização que devem ser disponibilizados em condições privilegiadas para as escolas públicas; para os Ministérios da Cultura; Esporte e Turismo; Ciência e Tecnologia e assim por diante. A Educação não é uma preocupação confinada em gueto de um segmento. Envolve todo o governo e deve permear todas as suas ações.

Para que a gestão seja eficiente há que se promover o autêntico federalismo em matéria educacional, a partir da divisão de responsabilidades previstas na Carta Magna. A educação é um todo integrado, de sorte que o que ocorre num determinado nível repercute nos demais, tanto no que se refere aos aspectos quantitativos como qualitativos. Há competências concorrentes, como é o caso do ensino fundamental, provido por Estados e Municípios.

Ainda que consolidadas as redes de acordo com a vontade política e capacidade de financiamento de cada ente, algumas ações devem envolver Estados e Municípios, como é o caso do transporte escolar. Mesmo na hipótese de competência bem definida, como a educação infantil, que é de responsabilidade dos Municípios, não pode ser negligenciada a função supletiva dos Estados (art. 30, VI, CF) e da União (art. 30, VI, CF e art. 211, § 1º, CF). Portanto, uma diretriz importante é o *aprimoramento contínuo do regime de colaboração*. Este deve dar-se, não só entre União, Estados e Municípios, mas também, sempre que possível, entre entes da mesma esfera federativa, mediante ações, fóruns e planejamento interestaduais, regionais e intermunicipais.

Quanto à distribuição e gestão dos recursos financeiros, constitui diretriz da maior importância a *transparência*. Assim sendo, devem ser fortalecidas as instâncias de controle interno e externo, órgãos de gestão nos sistemas de ensino, como os Conselhos de Educação e os órgãos de controle social, como os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundef, cuja competência deve ser ampliada, de forma a alcançar todos os recursos destinados à Educação Básica.

Para que seja possível o planejamento educacional, é importante *implantar sistemas de informação*, com o aprimoramento da base de dados educacionais do aperfeiçoamento dos processos de coleta e armazenamento

de dados censitários e estatísticas sobre a educação nacional. Desta maneira, poder-se-á consolidar *um sistema de avaliação* – indispensável para verificar a eficácia das políticas públicas em matéria de educação. A adoção de ambos os sistemas requer a formação de recursos humanos qualificados e a informatização dos serviços, inicialmente nas secretarias, mas com o objetivo de conectá-las em rede com suas escolas e com o MEC.

Deve-se promover a efetiva *desburocratização e descentralização da gestão* nas dimensões pedagógica, administrativa e de gestão financeira, devendo as unidades escolares contar com repasse direto de recursos para desenvolver o essencial de sua proposta pedagógica e para despesas de seu cotidiano.

Finalmente, no exercício de sua autonomia, cada sistema de ensino há de implantar *gestão democrática*. Em nível de gestão de sistema na forma de Conselhos de Educação que reúnam competência técnica e representatividade dos diversos setores educacionais; em nível das unidades escolares, por meio da formação de conselhos escolares de que participe a comunidade educacional e formas de escolha da direção escolar que associem a garantia da competência ao compromisso com a proposta pedagógica emanada dos conselhos escolares e a representatividade e liderança dos gestores escolares.

11.3 Objetivos e Metas do Financiamento¹¹

- 1) Elevação, na década, através de esforço conjunto da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, do percentual de gastos públicos em relação ao PIB, aplicados em educação, para atingir o mínimo de 7%. Para tanto, os recursos devem ser ampliados, anualmente, à razão de 0,5% do PIB, nos quatro primeiros anos do Plano e de 0,6% no quinto ano. (VETADO)
- 2) Implementar mecanismos de fiscalização e controle que assegurem o rigoroso cumprimento do art. 212 da Constituição Federal em termos de aplicação dos percentuais mínimos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino.* Entre esses mecanismos estará o demonstrativo de gastos elaborado pelos poderes executivos e apreciado pelos legislativos com o auxílio dos tribunais de contas respectivos, discriminando os valores correspondentes a cada uma das alíneas do art. 70 da LDB.
- 3) Criar mecanismos que viabilizem, imediatamente, o cumprimento do § 5º do art. 69 da Lei de Diretrizes e Bases, que assegura o repasse automático dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino para o órgão responsável por este setor. Entre esses mecanismos deve estar a aferição anual pelo censo escolar da efetiva automaticidade dos repasses.*
- 4) Estabelecer mecanismos destinados a assegurar o cumprimento dos arts. 70 e 71 da Lei de Diretrizes e Bases, que definem os gastos admitidos como de manutenção e desenvolvimento do ensino e aqueles que não podem ser incluídos nesta rubrica.*

¹¹ (*) A iniciativa para cumprimento deste Objetivo/Meta depende da iniciativa da União.

(**) É exigida a colaboração da União.

-
- 5) Mobilizar os Tribunais de Contas, as Procuradorias da União e dos Estados, os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundef, os sindicatos, as organizações não-governamentais e a população em geral para exercerem a fiscalização necessária para o cumprimento das metas nº 2, 3 e 4.**
 - 6) Garantir, entre as metas dos planos plurianuais vigentes nos próximos dez anos, a previsão do suporte financeiro às metas constantes deste PNE.*
 - 7) Orientar os orçamentos nas três esferas governamentais, de modo a cumprir as vinculações e subvinculações constitucionais, e alocar, no prazo de dois anos, em todos os níveis e modalidades de ensino, valores por aluno, que correspondam a padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos nacionalmente. (VETADO)
 - 8) Estabelecer, nos Municípios, a educação infantil como prioridade para a aplicação dos 10% dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino não reservados para o ensino fundamental.
 - 9) Estabelecer, nos Estados, o ensino médio como prioridade para a aplicação dos 10% dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino não reservados para o ensino fundamental.
 - 10) Estabelecer a utilização prioritária para a educação de jovens e adultos, de 15% dos recursos destinados ao ensino fundamental cujas fontes não integrem o Fundef: nos Municípios (IPTU, ISS, ITBI, cota do ITR, do IRRF e do IOF-Ouro, parcela da dívida ativa tributária que seja resultante de impostos), nos Estados e no Distrito Federal (IPVA, ITCM, cota do IRRF e do IOF-Ouro, parcela da dívida ativa tributária que seja resultante de impostos).
 - 11) Estabelecer programa nacional de apoio financeiro e técnico-administrativo da União para a oferta, preferencialmente, nos Municípios mais pobres, de educação de jovens e adultos para a população de 15 anos e mais, que não teve acesso ao ensino fundamental.*
 - 12) Ampliar o atendimento dos programas de renda mínima associados à educação, de sorte a garantir o acesso e permanência na escola a toda população em idade escolar no País.**
 - 13) Garantir recursos do Tesouro Nacional para o pagamento de aposentados e pensionistas do ensino público na esfera federal, excluindo estes gastos das despesas consideradas como manutenção de desenvolvimento do ensino. (VETADO)
 - 14) Promover a equidade entre os alunos dos sistemas de ensino e das escolas pertencentes a um mesmo sistema de ensino.
 - 15) Promover a autonomia financeira das escolas mediante repasses de recursos, diretamente aos estabelecimentos públicos de ensino, a partir de critérios objetivos.
 - 16) Integrar ações e recursos técnicos, administrativos e financeiros do Ministério de Educação e de outros Ministérios nas áreas de atuação comum.*
 - 17) Assegurar recursos do Tesouro e da Assistência Social para programas de renda mínima associados à educação; recursos da Saúde e Assistência Social para a educação infantil; recursos destinados à universalização das telecomunicações, à criação de condições de acesso da escola, às redes de comunicação informática; recursos do Trabalho para a qualificação dos trabalhadores; recursos do Fundo Penitenciário para a educação de presos e egressos.*
-

18) A União deverá calcular o valor mínimo para o custo-aluno para efeito de suplementação dos fundos estaduais rigorosamente de acordo com o estabelecido pela Lei nº 9.424/96.*

11.4 Objetivos e Metas da Gestão

19) Aperfeiçoar o regime de colaboração entre os sistemas de ensino com vistas a uma ação coordenada entre entes federativos, compartilhando responsabilidades, a partir das funções constitucionais próprias e supletivas e das metas deste PNE.**

20) Estimular a colaboração entre as redes e sistemas de ensino municipais, através de apoio técnico a consórcios intermunicipais e colegiados regionais consultivos, quando necessários.

21) Estimular a criação de Conselhos Municipais de Educação e apoiar tecnicamente os Municípios que optarem por constituir sistemas municipais de ensino.

22) Definir, em cada sistema de ensino, normas de gestão democrática do ensino público, com a participação da comunidade.

23) Editar pelos sistemas de ensino, normas e diretrizes gerais desburocratizantes e flexíveis, que estimulem a iniciativa e a ação inovadora das instituições escolares.

24) Desenvolver padrão de gestão que tenha como elementos a destinação de recursos para as atividades-fim, a descentralização, a autonomia da escola, a equidade, o foco na aprendizagem dos alunos e a participação da comunidade.

25) Elaborar e executar planos estaduais e municipais de educação, em consonância com este PNE.

26) Organizar a educação básica no campo, de modo a preservar as escolas rurais no meio rural e imbuídas dos valores rurais.

27) Apoiar tecnicamente as escolas na elaboração e execução de sua proposta pedagógica.

28) Assegurar a autonomia administrativa e pedagógica das escolas e ampliar sua autonomia financeira, através do repasse de recursos diretamente às escolas para pequenas despesas de manutenção e cumprimento de sua proposta pedagógica.

29) Informatizar, em três anos, com auxílio técnico e financeiro da União, as secretarias estaduais de educação, integrando-as em rede ao sistema nacional de estatísticas educacionais.**

30) Informatizar progressivamente, em dez anos, com auxílio técnico e financeiro da União e dos Estados, todas as secretarias municipais de educação, atendendo, em cinco anos pelo menos, a metade dos Municípios com mais de 20 mil habitantes.**

31) Estabelecer, em todos os Estados, com auxílio técnico e financeiro da União, programas de formação do pessoal técnico das secretarias, para suprir, em cinco anos, pelo menos, as necessidades dos setores de informação e estatísticas educacionais, planejamento e avaliação.**

32) Promover medidas administrativas que assegurem a permanência dos técnicos formados e com bom desempenho nos quadros das secretarias.

- 33) Informatizar, gradualmente, com auxílio técnico e financeiro da União, a administração das escolas com mais de 100 alunos, conectando-as em rede com as secretarias de educação, de tal forma que, em dez anos, todas as escolas estejam no sistema.**
- 34) Estabelecer, em todos os Estados, com a colaboração dos Municípios e das universidades, programas diversificados de formação continuada e atualização visando a melhoria do desempenho no exercício da função ou cargo de diretores de escolas.
- 35) Assegurar que, em cinco anos, 50% dos diretores, pelo menos, possuam formação específica em nível superior e que, no final da década, todas as escolas contem com diretores adequadamente formados em nível superior, preferencialmente com cursos de especialização.
- 36) Ampliar a oferta de cursos de formação em administração escolar nas instituições públicas de nível superior, de forma a permitir o cumprimento da meta anterior.**
- 37) Estabelecer políticas e critérios de alocação de recursos federais, estaduais e municipais, de forma a reduzir desigualdades regionais e desigualdades internas a cada sistema.**
- 38) Consolidar e aperfeiçoar o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e o censo escolar.*
- 39) Estabelecer, nos Estados, em cinco anos, com a colaboração técnica e financeira da União, um programa de avaliação de desempenho que atinja, pelo menos, todas as escolas de mais de 50 alunos do ensino fundamental e Médio.**
- 40) Estabelecer, nos Municípios, em cinco anos, programas de acompanhamento e avaliação dos estabelecimentos de educação infantil.
- 41) Definir padrões mínimos de qualidade da aprendizagem na Educação Básica numa Conferência Nacional de Educação, que envolva a comunidade educacional.**
- 42) Instituir, em todos os níveis, Conselhos de Acompanhamento e Controle Social dos recursos destinados à Educação não incluídos no Fundef, qualquer que seja sua origem, nos moldes dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundef.
- 43) Incluir, nos levantamentos estatísticos e no censo escolar informação acerca do gênero, em cada categoria de dados coletados.*
- 44) Observar as metas estabelecidas nos demais capítulos referentes a financiamento e gestão.

VI – ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO DO PLANO

Um plano da importância e da complexidade do PNE tem que prever mecanismos de acompanhamento e avaliação que lhe dêem segurança no prosseguimento das ações ao longo do tempo e nas diversas circunstâncias em que se desenvolverá. Adaptações e medidas corretivas conforme a realidade for mudando ou assim que novas exigências forem aparecendo dependerão de um bom acompanhamento e de uma constante avaliação de percurso.

Será preciso, de imediato, iniciar a elaboração dos planos estaduais em consonância com este Plano Nacional e, em seguida, dos planos municipais, também coerentes com o plano do respectivo Estado. Os três documentos deverão compor um conjunto integrado e articulado. Integrado quanto aos objetivos, prioridades, diretrizes e metas aqui estabelecidas. E articulado nas ações, de sorte que, na soma dos esforços das três esferas, de todos os Estados e Municípios mais a União, chegue-se às metas aqui estabelecidas.

A implantação e o desenvolvimento desse conjunto precisam de uma coordenação em âmbito nacional, de uma coordenação em cada Estado e no Distrito Federal e de uma coordenação na área de cada Município, exercidas pelos respectivos órgãos responsáveis pela Educação.

Ao Ministério da Educação cabe um importante papel indutor e de cooperação técnica e financeira. Trata-se de corrigir acentuadas diferenças regionais, elevando a qualidade geral da educação no País. Os diagnósticos constantes deste plano apontam algumas, nos diversos níveis e/ou modalidades de ensino, na gestão, no financiamento, na formação e valorização do magistério e dos demais trabalhadores da educação. Há muitas ações cuja iniciativa cabe à União, mais especificamente ao Poder Executivo Federal. E há metas que precisam da cooperação do governo federal para serem executadas, seja porque envolvem recursos de que os Estados e os Municípios não dispõem, seja porque a presença da União confere maior poder de mobilização e realização.

Desempenharão também um papel essencial nessas funções o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e a União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (Undime), nos temas referentes à Educação Básica, assim como o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (Crub), naqueles relativos à educação superior. Considera-se, igualmente, muito importante a participação de entidades da comunidade educacional, dos trabalhadores da educação, dos estudantes e dos pais reunidos nas suas entidades representativas.

É necessário que algumas entidades da sociedade civil diretamente interessadas e responsáveis pelos direitos da criança e do adolescente participem do acompanhamento e da avaliação do Plano Nacional de Educação. O art. 227, § 7º da Constituição Federal determina que no atendimento dos direitos da criança e do adolescente (incluídas nesse grupo as pessoas de 0 a 18 anos de idade) seja levado em consideração o disposto no art. 204, que estabelece a diretriz de *“participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”*.

Além da ação direta dessas organizações há que se contar com a atuação dos conselhos governamentais com representação da sociedade civil como o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), os Conselhos Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e os Conselhos Tutelares (Lei nº 8.069/90). Os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), organizados nas três esferas administrativas, deverão ter, igualmente, co-responsabilidade na boa condução deste plano.

A avaliação do Plano Nacional de Educação deve valer-se também dos dados e análises qualitativas e quantitativas fornecidos pelo sistema de avaliação já operado pelo Ministério da Educação, nos diferentes níveis, como os do Sistema de Avaliação do Ensino Básico (Saeb); do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem); do Sistema de Avaliação do Ensino Superior (Comissão de Especialistas, Exame Nacional de Cursos, Comissão de Autorização e Reconhecimento), avaliação conduzida pela Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

Com efeito, o art. 165, § 4º da Constituição, dispõe que “os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional”. Não há, no Plano Plurianual – PPA, sequer na Lei Orçamentária, previsão de ampliação da oferta de ensino público nos níveis propostos, pelo que a disposição, em decorrência do impacto imediato por ela causado, se mostra incompatível com a Constituição, como também com as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal.”

Item 4.4, subitem 24

“24. Assegurar, na esfera federal, através de legislação, a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Superior, constituído, entre outras fontes, por, pelo menos 75% dos recursos da União vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, destinados à manutenção e expansão da rede de instituições federais.”

Razões do veto

“Apesar de, à primeira vista, parecer tratar-se de matéria programática, cuida-se, na verdade, de tentativa de subvinculação de recursos já vinculados, buscando direcionar parcela destes à constituição de Fundo voltado a manutenção e expansão da rede de instituições federais.

Cogita-se, no item examinado, destacar às instituições federais 75% dos recursos da União vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino (destinados, como se sabe, ao atendimento de todos os níveis).

Essa proposição não se mostra compatível com o disposto no art. 165, § 4º da Constituição, segundo o qual “os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional”, uma vez que, diversamente do quanto pretendido, o Plano Plurianual – PPA apresenta hipóteses diferentes de distribuição dos recursos entre os diversos níveis de ensino.”

Item 4.4, subitem 26

“26. Ampliar o programa de crédito educativo, associando-o ao processo de avaliação das instituições privadas e agregando contribuições federais e estaduais, e, tanto quanto possível, das próprias instituições beneficiadas, de modo a atender a, no mínimo, 30% da população matriculada no setor particular, com prioridade para os estudantes de menor renda.”

Razões do veto

“A oferta de crédito para os universitários vem sendo efetuada por intermédio do antigo “Programa de Crédito Educativo” e pelo Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIES. Consoante previsão incluída no PPA, no período de 2000 a 2003 deverão ser atendidos 160 mil alunos.

A aprovação do texto conforme proposto ensejaria o atendimento de uma clientela de 396 mil alunos, demandando significativo acréscimo de recursos sem a correspondente indicação de fonte de custeio pelo projeto de lei ou no PPA. Tal circunstância caracteriza descumprimento do art. 167, § 1º, da Constituição Federal,

Vale lembrar que o art. 165, § 4º, da Constituição Federal prevê que “os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional” e que o atual PPA não contempla o acréscimo de recursos proposto, prevendo, em seu anexo “O Cenário, o Plano e os Orçamentos”, item Desenvolvimento Social, a utilização, em quatro anos, de R\$ 36,2 bilhões. A prevalecer a parte final do dispositivo examinado do Anexo ao projeto de lei, os recursos a serem utilizados para essa finalidade seriam ampliados em aproximadamente R\$ 25 bilhões nos quatro primeiros anos, de forma que superariam, indevidamente, a previsão constante do PPA. Dessa forma, estaria desatendido o comando constitucional antes citado que determina a consonância entre os Planos e Programas e o próprio PPA. A nosso ver, não obstante sua louvável motivação, até porque a primeira parte do texto é meramente programática, a proposição em foco está a merecer a oposição de veto, por também contrariar o disposto no art. 165, § 4º, da Constituição.

Além disso, a falta de determinação do quantum correspondente, no Plano Nacional de Educação, para a participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios – o que se justifica para não inquinhar de inconstitucionalidade a proposta por interferência indevida entre as diversas esferas de poder – impossibilitará o encaminhamento, para atendimento às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, da legislação prevista no Anexo ao projeto, o que recomendaria, também pelo prisma do interesse público, o veto ao referido dispositivo.”

Item 11.3, subitem 7

“7. Orientar os orçamentos nas três esferas governamentais, de modo a cumprir as vinculações e subvinculações constitucionais, e alocar, no prazo de dois anos, em todos os níveis e modalidades de ensino, valores por aluno, que correspondam a padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos nacionalmente.”

Razões do veto

“Embora a disposição contida nesse subitem contenha, aparentemente, conteúdo meramente programático, voltado à orientação de financiamentos, contempla determinação direcionada às três esferas governamentais no sentido do cumprimento das vinculações e subvinculações constitucionais, assim como à alocação de valores correspondentes a padrões mínimos de qualidade de ensino.

Conquanto seja inequívoca a relevância de tal disposição, não se mostra adequada a veiculação de conteúdo de tal natureza por intermédio de lei ordinária federal, que não tem o condão de obrigar Estados e Municípios, principalmente em matéria de vinculações e subvinculações constitucionais, razão por que a proposta estaria eivada de inconstitucionalidade por determinar interferência indevida entre as diversas esferas de poder.”

Item 11.3, subitem 13

“13. Garantir recursos do Tesouro Nacional para o pagamento de aposentados e pensionistas do ensino público na esfera federal, excluindo estes gastos das despesas consideradas como manutenção de desenvolvimento do ensino.”

Razões do veto

“O projeto, tal como redigido, traz enorme encargo para os cofres públicos, desprezando, num primeiro plano, as contribuições dos beneficiários para a Previdência Social, indo de encontro, portanto, às diretrizes atualmente em vigor de reformulação do setor como contribuição para o ajuste fiscal.

