



ReLePe



I Encontro Latinoamericano de Professores de Política Educativa
II Seminário Internacional de Questões de Pesquisa em Educação

6 e 7 de julho de 2015 - UNIFESP - Guarulhos - São Paulo - Brasil

PLANOS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO E PARÂMETROS DE QUALIDADE: UM OLHAR SOBRE O ENSINO FUNDAMENTAL

Camila Moresco Possebon
Universidade Federal de Santa Maria - Brasil
E-mail: camis.mp@gmail.com

Diego Dartagnan da Silva Tormes
Universidade Federal de Santa Maria - Brasil
E-mail: diegotormes2@gmail.com

Rosane Carneiro Sarturi
Universidade Federal de Santa Maria - Brasil
E-mail: rqsarturi@gmail.com

Trabalho de natureza teórica

Resumo: O presente artigo foi realizado com apoio do Programa Observatório da Educação, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES/Brasil e apresenta um conjunto de reflexões realizadas na atividade acadêmica Seminário Avançado da Linha de Pesquisa 2: Políticas Públicas e Qualidade da Educação desenvolvida no curso de Mestrado em Educação, no segundo semestre do ano de 2014. O objetivo do trabalho consiste em analisar os pressupostos teóricos que permeiam os conceitos de qualidade educacional expressos no Plano Nacional de Educação de 2001 e de 2014, do Brasil, especificamente nas metas destinadas ao Ensino Fundamental da educação básica. A metodologia do trabalho é de abordagem qualitativa do tipo pesquisa bibliográfica e se deu através de uma leitura detalhada das metas e estratégias, em especial no ensino fundamental dos planos supracitados. Foram utilizados como referencial teórico os estudos de Gadotti (2010) e Dourado (2007) com as perspectivas da qualidade educacional na sua condição multifacetada e complexa. Pôde-se perceber que em ambos os planos, houve uma busca por um planejamento decenal para a educação brasileira, considerando as demandas regionais e a diversidade cultural, porém o conceito de qualidade educacional não é pontualmente apresentado.

Palavras-chave: Qualidade. Ensino Fundamental. Plano Nacional de Educação.

1 Introdução

O presente artigo faz parte de um conjunto de reflexões realizadas a partir da atividade acadêmica Seminário Avançado da Linha de Pesquisa 2: Políticas Públicas e Qualidade da Educação, desenvolvido no âmbito do Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal de Santa Maria (PPGE/UFSM) articuladas com as discussões desenvolvidas no âmbito do Observatório da Educação da Universidade Federal de Santa Maria (OBEDUC\CAPES). Nessas atividades, entre outras reflexões realizadas, discutiu-se questões como qualidade educacional de um modo geral, conceitos

de qualidade, dimensões da qualidade educacional e, também, questões específicas que estão inter-relacionadas com a qualidade.

A busca pela qualidade na educação pública é uma rotina nos discursos institucionais, sejam políticos ou acadêmicos. Contudo a efetivação e a definição do conceito de qualidade educacional pode ser materializada de diversas maneiras, com diversos atores e os mais variados vieses possíveis.

O presente artigo se propõe a fazer uma revisão bibliográfica sobre os conceitos de qualidade, e analisar os conceitos de qualidade educacional contidos no Plano Nacional de Educação de 2001 e de 2014, especificamente nas metas e estratégias do Ensino Fundamental, através de uma leitura detalhada de suas metas e estratégias em especial o ensino fundamental.

2 Os Planos de Educação

A ideia de criar planos de educação no Brasil não é nova, surge desde o movimento dos pioneiros da educação nova e foi incorporada pelo governo Vargas e pelo então ministro da educação Gustavo Capanema. Nesse sentido, muitos são os discursos, ranços e avanços, ao longo da história educacional brasileira, rumo a um sistema educacional plural e democrático; diversos atos jurídicos ao longo do século XX foram desenhando esse caminho. Um deles foi a Constituição Federal de 1934, que iniciou um caminho rumo à descentralização da gestão e ao planejamento de longo prazo ao afirmar em seu artigo 150 que competia à União fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos¹ e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País (BRASIL, 1934). A história mostra que essa constituição acabou ficando meramente no papel, uma vez que em 1937 o governo Vargas instituiu o Estado Novo numa lógica centralizadora, estatizante e antidemocrática.

Mais de 40 anos depois, emergidos de um grande período de sufocamento das liberdades individuais e da democracia em si, os brasileiros começaram a viver o espírito de democratização das “Diretas Já” e da construção de uma nova Constituição Federal da República. A Constituição

¹ Graus e ramos poderia ser compreendido em termos atuais como etapas e modalidades.

Federal de 1988 (CF\88) que, nascida de um amplo espírito democrático e renovador, foi também chamada de constituição cidadã uma vez que dotou o município de direitos e poder, abordou os princípios educacionais mencionando que:

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: [...] (BRASIL, 1988).

Nesse artigo da CF\88, diferente da constituição do governo Vargas, determina que uma “lei” e não o governo estabelecerá o Plano Nacional da Educação (PNE). Muito além de um mero jogo linguístico, essa expressão demonstra uma compreensão mais democrática e republicana já que uma lei precisa ser discutida no âmbito de todo o Congresso Nacional (Senado e Câmara dos Deputados) deixando assim de ser tarefa exclusiva e centralizada no governo federal.

Vários princípios democráticos foram incorporados à Constituição e influenciaram a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9394 de 20 de dezembro de 1996 (LDB) (BRASIL, 1996), entre eles a gratuidade e universalidade da educação brasileira. No que diz respeito ao planejamento educacional, a LDB afirmou, no seu capítulo X, no ato das disposições transitórias, que o governo federal tinha o prazo de um ano para encaminhar ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação (PNE), com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos (JOINTIEN, 1990). Assim foi feito quando o Governo Federal iniciou a tramitação do PNE através do projeto de lei nº 4173/98 que tramitou na Câmara dos Deputados e no Senado Federal até ser sancionado como Lei Federal nº 1.172 aprovada em janeiro de 2001.

No presente artigo nos cabe analisar o PNE de 2001, aprovado em 09 de Janeiro de 2001, através da Lei Federal nº 10172 e o PNE de 2014 aprovado em junho de 2014 através de Lei Federal nº 13005), mas não de



forma ampla e detalhada de todas suas metas e estratégias, e sim como os dois planos abordam a qualidade educacional, especificamente no ensino fundamental e, quais os elementos (acesso, permanência, sucesso etc.) esses documentos indicam ser itens de qualidade educacional.

O primeiro PNE da história do Brasil foi aprovado depois de uma tramitação longa iniciada em 1998 e concluída em 2001. Essa história de longa tramitação ainda ocorreu duplamente, uma vez que oposição e governo protocolaram, cada um, seu próprio projeto de PNE². No final o projeto do governo foi apreciado e debatido pelo Congresso Federal e pela sociedade brasileira, contendo vetos nas metas referentes ao investimento em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) uma vez que essas metas feriam a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a não inclusão das despesas referentes à execução do PNE no Plano Pluri Anual (PPA) nem na Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO).

Mais lenta ainda foi a tramitação do segundo PNE, iniciada por conta da Conferência Nacional de Educação (CONAE) que redigiu a sua proposta de plano e, em dezembro de 2010, foi revisada e concluída pelo Ministério da Educação e enviada para análise na Câmara dos Deputados.

Mesmo nessa tramitação houve grande pressão social sobre o governo (em especial no que dizia respeito ao financiamento), diversas audiências públicas promovidas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, mais de 2906 emendas novas ao projeto original feitas durante esse processo e, finalmente, aprovado pelo governo federal em junho de 2014. Além da semelhança de tramitação longa, os dois planos têm estruturas que, à primeira vista, parecem diferentes:

TABELA 1 - Estrutura dos Planos

PNE 2001	PNE 2014
Capítulos	Vinte metas sendo cada meta com diversas estratégias;
Introdução	Total de 254 estratégias sendo que algumas são
Níveis de Ensino	

² Existiram dois projetos de lei (PL) protocolados para tramitar: PL nº 4555\98 do Deputado Ivan Valente (PT-SP) e o PL do Executivo nº 4173\98.



Modalidades de Ensino	desdobráveis e mais de uma;
Magistério da Educação Básica	Inicialmente não houve diagnóstico elaborado pelo Ministério da Educação;
Financiamento e Gestão	Há gráfico com projeções de alcance das metas com metas intermediárias.
Acompanhamento e avaliação do plano	
OBS: cada capítulo está organizado em três partes: diagnóstico, diretrizes, objetivos e metas.	

Fonte: elaborada pelos autores.

A estrutura é aparentemente diferente, mas o número de metas e estratégias se assemelha quando considerarmos que o primeiro PNE tem, já considerados os vetos, 292 metas e estratégias e o segundo PNE tem 254 estratégias e 20 metas, totalizando 274 ações planejadas. A TABELA 1 já demonstra que a estrutura dos planos se difere, porém o conteúdo das metas, em especial para a educação infantil, como veremos mais à frente, aparecem de modo muito semelhante.

Dentro desse universo final construído em cada PNE, vários foram os objetivos, metas e estratégias elaboradas com a intensão de universalizar o atendimentos escolar, reduzir as desigualdades sociais e econômicas, bem como elevar a qualidade do serviço educacional prestado no Brasil. Antes de observarmos as determinações contidas nos planos a respeito da qualidade e seus conceitos para educação básica é preciso levar em consideração que a legislação brasileira da década de 90 e da primeira década do século XXI, a respeito da educação e do financiamento educacional, sofreu profundas modificações com vistas a ampliar investimentos e melhorar a qualidade educacional.

O atual plano instituído pela Lei nº 13005\2014 (BRASIL, 2014), traz um grande avanço referente ao financiamento da educação brasileira, expresso na Meta 20, que prevê o aumento do investimento em educação para 10% do PIB até o final do decênio. Esta mudança representa uma conquista de toda a sociedade frente aos desafios imbricados nas demais metas do plano aprovado.

Além disso, não se pode deixar de mencionar algumas ferramentas que financiam o sistema educacional brasileiro, com vistas a uma educação de qualidade, já há algum tempo. Como formas de financiamento o Brasil conta com o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), criado em 1995, e tem por finalidade prestar assistência financeira direta às escolas públicas.

Ainda há o Salário Educação que foi instituído em 1964 que é uma contribuição social cobrada sobre a folha de pagamento das empresas e destinada ao financiamento de programas, projetos e ações voltados ao financiamento da educação básica pública. Há ainda o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 (BRASIL, 2007) e, além desses, há ainda outros programas de financiamento como o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate) foi instituído pela Lei nº 10.880/2004 (BRASIL, 2004) com o objetivo de garantir o acesso e a permanência nos estabelecimentos escolares dos alunos do ensino fundamental público residentes em área rural que utilizem transporte escolar. Além desses programas de origem federal, há ainda diversos programas de âmbito estadual ou municipal como Programa Estadual de Apoio ao Transporte Escolar do Rio Grande do Sul (PEATE/RS) criado em 2008, cujo objetivo é transferir recursos financeiros diretamente aos Municípios que realizam o transporte escolar de alunos da educação básica da rede pública estadual.

A conquista recente, no âmbito do PNE 2014, dos 10% do PIB para educação nacional vem acompanhada de uma longa trajetória de aumento dos investimentos afim de universalizar e qualificar a educação nacional. No entanto, ainda que se tenha avançado no debate acerca do financiamento no PNE 2014/2014, este volume de investimento sofre uma queda quando também estão previstas parcerias entre público e privado, no total da percentagem. Com tal contradição, o custo para atingir todas as metas e qualificar a educação nacional pode estar comprometido.



3 Buscando conceitos

Mas enfim, o que vem a ser qualidade? Quais são os parâmetros de qualidade contidos nos planos em questão? Há, enfim uma qualidade alcançável na educação brasileira? Segundo Davock (2007, p. 505) o conceito de qualidade relaciona-se à estruturas, processos e resultados educacionais. No mesmo texto o autor afirma que para dizermos que algo tem qualidade é preciso compararmos com algo que, dependendo do foco de análise, não tem qualidade. Assim o autor ainda aumenta as possibilidades de significado de qualidade educacional:

Uma educação de qualidade pode significar tanto aquela que possibilita o domínio eficaz dos conteúdos previstos nos planos curriculares; como aquela que possibilita a aquisição de uma cultura científica ou literária; ou aquela que desenvolve a máxima capacidade técnica para servir ao sistema produtivo; ou, ainda, aquela que promove o espírito crítico e fortalece o compromisso para transformar a realidade social, por exemplo. Por outro lado, a expressão “qualidade educacional” tem sido utilizada para referenciar a eficiência, a eficácia, a efetividade e a relevância do setor educacional, e, na maioria das vezes, dos sistemas educacionais e de suas instituições (DAVOCK, p.506, 2007).

A exposição do autor já nos faz pensar a dificuldade de definir qualidade educacional, bem como definir esse conceito, de forma única, na multifacetada educação brasileira com grandes diferenças geográficas, culturais e linguísticas. Contudo, as políticas, em geral, são sempre divulgadas e sustentadas na busca pela educação de qualidade, algumas delas consideram qualidade o simples aumento do investimento de recursos financeiros, outras a valorização profissional, outras os índices de aprendizagens alcançados pelos alunos.

Por sua vez a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura divulgou uma publicação no ano de 2004 com o título “Educação para todos: o imperativo da qualidade” (UNESCO, 2014) na qual traça várias análises acerca do cenário internacional sobre o conceito de qualidade educacional. Esse documento da UNESCO vai questionar, numa visão internacional (mas que poderíamos usar perfeitamente em nosso país



dadas as dimensões continentais) de que maneira a qualidade pode ser estudada à luz de abordagens tão díspares? E vai afirmar, analisando os elementos comuns em vários sistemas educacionais, que para o alcance, monitoramento e aperfeiçoamento da qualidade deve-se considerar fatores que a afetam, numa perspectiva abrangente, questões de acesso, processo e resultados.

Por outro lado, sempre é preciso considerar que para determinar uma política ou mesmo um serviço educacional como de qualidade muitas variantes extra escolares e intra escolares estão em jogo:

Qualidade significa melhorar a vida das pessoas, de todas as pessoas. Na educação, a qualidade está ligada diretamente ao bem-viver de todas as nossas comunidades, a partir da comunidade escolar. A qualidade na educação não pode ser boa se a qualidade do professor, do aluno, da comunidade é ruim. Não podemos separar a qualidade da educação da qualidade como um todo, como se fosse possível ser de qualidade ao entrar na escola e piorar a qualidade ao sair dela (GADOTTI, 2010, p. 07).

Vejamos que até aqui saímos da dificuldade de conceituar qualidade, para um caminho padrão do que seria qualidade até chegarmos a ideia que a qualidade deve considerar o “bem-viver” de todos os envolvidos no processo educacional, sejam eles docentes, discentes ou comunidade em geral. Nessa perspectiva o autor lança mão de outra perspectiva além dos índices, do acesso, do sucesso da eficácia e da eficiência, mas considera também as relações sociais que ocorrem na escola, sejam produto dessa ou tenham como alvo a escola.

Assim, nos parece possível afirmar que o conceito de qualidade é polissêmico, não comportando uma única definição e depende muito do meio que se está analisando bem como os recursos utilizados para essa análise. Além disso, o mesmo autor, ao pensar qualidade menciona que o conceito de qualidade abarca questões extra escolares e intra escolares representados na tabela a seguir.

TABELA 2 - Condições necessárias para Qualidade segundo Gadotti (2010, p. 8)

Intra escolares	Extra escolares
Condições de oferta do ensino, Gestão da escola, Organização do trabalho escolar, Profissionalização do professor, Acesso, Permanência, Desempenho escolar dos alunos etc.	a. Dimensão socioeconômica e cultural da comunidade, b. Dimensão dos direitos do cidadão, c. Garantias no âmbito do Estado (acesso à saúde, transporte, financiamento adequado etc.) d. Situação familiar etc.

Fonte: elaborada pelos autores.

Assim, uma política pública terá maior ou menor influência na qualidade final da educação ofertada dependendo da dimensão em que se encontra concebida e para a qual se direciona. Mas as metas e estratégias do PNE 2014-2024 concentram-se em qual dimensão? Levam em conta a polissemia do conceito ou já apresentam um conceito definido? Além disso, que ideia de qualidade pode ser percebida mesmo que indiretamente nas metas e estratégias para a próxima década?

Como já mencionado, nosso foco é analisar como a qualidade é abordada no Plano Nacional de Educação de 2001 e o Plano Nacional de Educação de 2014, na etapa do ensino fundamental e, desse modo, aprofundar mais os conceitos e reflexões realizados durante o semestre.

4 Os planos

O PNE de 2001 foi sancionado através da Lei nº 10172, em janeiro daquele ano. O corpo da lei continha sete artigos que abordavam a aplicação da mesma, o prazo de vigência, a divulgação das metas e a reorganização dos Planos Pluri Anuais dos Estados, Municípios, Distrito Federal e da União, o prazo de duração do PNE e, ainda, mencionava o acompanhamento e avaliação do plano por parte do Poder Legislativo, por intermédio das Comissões de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados e da Comissão de Educação do Senado Federal. (BRASIL, 2001).

No corpo da lei não foi mencionada a preocupação com índices, com qualidade ou mesmo uma vaga ideia de qualidade educacional. É natural afirmar que um planejamento de dez anos deve levar em conta sim a busca pela qualidade, ainda mais quando se está tratando de planos de educação. Contudo, nesse caso, não fica explícita essa intencionalidade no corpo da lei.

Já o PNE de 2014, aprovado através da Lei nº 13005 (BRASIL, 2014) em julho daquele ano, traz várias referências à qualidade. Essa lei possui quatorze artigos que versam sobre as diretrizes macro do PNE, (artigo 2º), o índice que será referencial para as metas a serem alcançadas em dez anos (artigo 4º), a avaliação (artigo 5º e 6º), financiamento (artigo 10º) e a elaboração de planos nos estados e municípios (artigo 8º).

O quadro abaixo mostra, mais claramente, as diferenças entre as duas leis:

TABELA 3 - Comparativo entre os Planos

PNE 2001	PNE 2014
Sete artigos no corpo da lei.	Quatorze artigos no corpo da lei.
Não há menção do termo qualidade.	Há duas menções do termo qualidade. No artigo 2º (que trata das diretrizes do PNE) e no artigo 11 (que trata do sistema nacional de avaliação da educação básica)
Menciona variadas vezes a responsabilidade interfederativa de estados e municípios na elaboração, divulgação e execução das metas, bem como elaboração de seus planos próprios. (artigos 2º, 3º, 5º e 6º)	Menciona variadas vezes a responsabilidade interfederativa de estados e municípios na elaboração, divulgação e execução das metas, bem como elaboração de seus planos próprios. (artigos 6º, 7º, 8º, 9º, 10º e 11º)

Fonte: elaborada pelos autores

No que diz respeito às metas estabelecidas nos dois planos é importante ressaltar que o PNE de 2001 (BRASIL, 2001) foi elaborado de forma a explicitar as etapas e modalidades da educação brasileira em capítulos separados. Assim, analisar as menções a qualidade educacional no ensino fundamental é necessário ler todas as metas do Capítulo II e articulá-las ainda



com as metas do Capítulo IV que trata do Magistério da Educação Básica e com as metas do Capítulo V que trata do Financiamento. Já o PNE de 2014 (BRASIL, 2014), organizou-se de forma a contar com metas desdobradas em estratégias que, no caso do ensino fundamental, será a Meta 2 desdobrada em treze estratégias.

No plano de 2001, essa etapa da educação básica continha um diagnóstico que, logo no seu início apontava que, na década de 90, havia 8 milhões de matrículas no ensino fundamental de alunos que estavam fora da faixa etária 07 a 14 anos, ou seja eram alunos repetentes com grande distorção idade\serie. O diagnóstico inicial apontava com preocupação essa questão:

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 (BRASIL, 2001).

Nessas palavras podemos perceber a preocupação da época com a possibilidade dessas crianças que estavam com defasagem idade\serie perpetuarem um ciclo de exclusão social. Essa preocupação pode ser um indicativo de que, na concepção do PNE de 2001, a distorção idade\serie é um item de não qualidade da educação ofertada e, em consequência, que a criança, além de estar na escola, precisa progredir em sua vida escolar. Além disso, esse círculo virtuoso imaginado contribuiria para diminuir as desigualdades e a exclusão social. Em outras palavras demonstra o entendimento de qualidade como acesso e sucesso, bem como o efeito social da educação.

Além do diagnóstico, o mesmo plano conterà ainda uma seção chamada “diretrizes” na qual foram traçadas linhas mestras para a execução do plano em si e de suas metas. Nesse trecho do PNE aparece claramente o termo qualidade em duas de suas diretrizes:

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 (BRASIL, 2001).

O que se vê mais claro agora é o que já foi dito anteriormente. Naquele momento, deliberou-se que o parâmetro de qualidade educacional brasileira era acesso, através da universalização da matrícula, e, além do acesso, a permanência e o sucesso na aprendizagem. Percebe-se que a preocupação constante na década de 90 era com o acesso da população em idade escolar à matrícula e essa, por sua vez, deveria estar articulada com a qualidade necessária para modificar o cenário de exclusão social do Brasil.

O trecho a seguir, também nas diretrizes, mencionará, um pouco mais explícito, o que se pensava como qualidade:

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 (BRASIL, 2001).

Nesse caso a qualidade era vista, além do que já foi dito, como aumento da escolaridade, redução do analfabetismo, jornada de turno integral, regularização do percurso escolar tudo isso com vistas a diminuir as desigualdades sociais existentes no Brasil.

Do total de 30 objetivos\metas do ensino fundamental previstos no PNE 2001 (BRASIL, 2001), todos eles se articulam, em menor ou maior grau com as dimensões de qualidade propostas por Dourado (2007) e já explicitado na TABELA 2. Além do que já foi mencionado aqui como indicadores do padrão de



qualidade esperado pelo PNE 2001 (BRASIL, 2001), cabe citar outros indicadores que apresentam ideias mais concretas, entre os quais podemos citar as metas 12 e 13 que tratam do acesso ao livro didático na qual se buscava aumentar de 5 para 6 a quantidade livros distribuídos nos anos iniciais do ensino fundamental e, além disso, priorizar a distribuição de livros didáticos para regiões do país onde o acesso à leitura e ao material escrito fosse mais deficiente. Ainda nesse item, a preocupação do PNE 2001 (BRASIL, 2001) não se restringiu somente a livros destinados aos alunos, mas também, a distribuição de material aos professores. Na Meta 14 a ideia era distribuir livros didáticos pedagógicos de apoio aos professores do ensino fundamental, indicativo, talvez, de que qualidade também estivesse articulada com a formação docente.

Até aqui nos parece que a ideia de qualidade expressa no PNE 2001 (BRASIL, 2001) dava conta de acesso, sucesso, permanência, e livro didáticos e pedagógicos para professor e aluno, isso tudo com vistas a aumentar a escolarização, erradicar o analfabetismo e diminuir as desigualdades sociais do país.

Mas não podemos deixar de citar a preocupação daquele PNE com o transporte escolar (META 17) alimentação escolar (META 18), currículo (METAS 23 e 25), gestão democrática (META 9).

Por fim, especial atenção deve ser dada a META 4, a qual transcrevemos abaixo:

[...] 4. Elaborar, no prazo de um ano, padrões mínimos nacionais³ de infraestrutura 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; e) atualização e ampliação do acervo das bibliotecas; f) mobiliário, equipamentos e materiais pedagógicos; g) telefone

³ Grifo dos autores. Desde a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9394\96 há a menção a necessidade desses padrões mínimos, repetida no PNE 2001, mas até hoje não concretizada.

e serviço de reprodução de textos; h) informática e equipamento multimídia para o ensino (BRASIL, 2001).

Percebemos que além da preocupação com acesso, sucesso, permanência, transporte, alimentação e material didático, aquele PNE julgava necessário pensar a infraestrutura da escola. Atente-se que chamava-se de “padrões mínimos de infraestrutura”, ou seja, padrão sem o qual uma escola não teria a qualidade necessária para atender a demanda de alunos dessa faixa etária.

Por sua vez o PNE de 2014 (BRASIL, 2014) tem uma organização diferente. As metas não apresentam diagnóstico inicial, pois o mesmo, inicialmente, não foi elaborado pelo Ministério da Educação. Essa ausência foi alvo de críticas da comunidade educacional e sendo enviado posteriormente, como anexo, acompanhado de uma tabela de valores necessários para cumprir cada meta. O corpo do PNE 2014 (BRASIL, 2014), além da lei em si, está organizado em metas, divididas em estratégias. A meta que trata do ensino fundamental é a Meta 2 que, por sua vez, está subdividida em 13 estratégias.

A meta em si é muito clara ao propor universalizar o ensino fundamental de nove anos e garantir que, pelo menos 95% desses alunos concluam essa etapa da escolarização na idade adequada. Essas duas proposições da meta já são indicadoras de conceitos de qualidade, como já vimos anteriormente, quais sejam, acesso e sucesso. O que chama atenção é que o Brasil, mais de uma década depois do PNE 2001 (BRASIL, 2001), ainda assim buscava universalizar a matrícula e corrigir a distorção idade\ série.

Na apresentação das estratégias, esse plano, apresenta uma única vez o termo qualidade. Essa referência explícita do termo está na estratégia 2.11 que trata das alternativas de oferta do ensino fundamental, garantida a qualidade, para aos filhos (as) de pais que se dedicam a atividades de caráter itinerante. Tal preocupação está sustentada na necessidade de colocarmos todos dentro da escola, mesmo aqueles mencionados no texto e, ao abrigá-los no sistema educacional, será feito com garantia de qualidade. Mas a que qualidade se refere o PNE 2014? As outras doze metas vão também indicar



instrumentos e índices considerados de qualidade, mas sem nenhuma referência explícita à palavra qualidade.

O que se pode perceber nas metas 2.4 e 2.5 é que ainda há uma preocupação com a “busca ativa” de crianças fora da escola e com o monitoramento do acesso, permanência e aproveitamento escolar dos alunos beneficiários de programas de transferência de renda. Sem dúvida essas estratégias já demonstram a manutenção da ideia de qualidade estar ligada com acesso, permanência e aproveitamento.

A busca por crianças fora da escola deve ser uma ação permanente em todo o sistema educacional, agora o que chama atenção, para essa etapa da educação básica é a preocupação expressa nesse plano com as questões de violência como elementos que contribuem no fracasso ou no sucesso escolar. Fracasso esse que, como já visto anteriormente, contribui para não qualidade da educação.

No que diz respeito às condições extra escolares o PNE 2014 (BRASIL 2014) apresenta uma meta (2.9) que não foi mencionada no antigo PNE que trata da participação dos pais ou responsáveis na escola e o estreitamento das relações da escola com as famílias. Não fica claro que essa meta seja determinante ou esteja relacionada com a qualidade da educação pretendida. Contudo, dados de empiria nos levam a perceber que a concepção, elaboração e execução de um plano de educação tem vários objetivos, mas em especial alcançar a qualidade, assim, parece correto pensar esses laços podem contribuir com a qualidade educacional.

Outra preocupação que o PNE de 2014 deixa mais explícito que o PNE de 2001 é com a qualidade da educação ofertada às populações do campo, indígenas e quilombolas, nas próprias comunidades. Nessa meta (2.10) o texto deixa explícito o termo qualidade e, além disso, que essa qualidade deve ser estendida a outras modalidades tradicionalmente alijadas das políticas públicas.

O PNE de 2014 apresenta uma estrutura que, pode-se dizer, mais transversal e, devido a isso outras metas, ainda que não tratem especificamente do ensino fundamental acabam por impactar ações nessa



etapa da educação básica. Esse é o caso da Meta 4 que tratará da educação especial e do atendimento educacional especializado:

Meta 4: universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezesete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados (BRASIL, 2014).

Considerando que a meta pretende universalizar o acesso do público alvo da meta à educação básica, fica claro que o cumprimento dessa meta, mesmo que parcial, implicar ações no ensino fundamental sejam elas de adaptação de prédios escolares, de formação inicial e continuada dos profissionais bem como a aquisição de materiais didáticos adequados. Todos esses elementos são, ainda que não mencionados explicitamente no texto da meta, vão impactar na qualidade da educação ofertada aos alunos público alvo da educação especial e do atendimento educacional especializado.

O PNE de 2001 (BRASIL, 2001) já deixava claro a necessidade de alfabetizar todas as crianças no ensino fundamental e, a julgar pela Meta 5, que propõe novamente alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º ano do ensino fundamental resta-nos dúvidas sobre o cumprimento da meta prevista no antigo plano.

Já a Meta 6 que trata da oferta de educação em tempo integral, traz os índices semelhantes aos do PNE de 200 (BRASIL, 2001) como oferecer educação em tempo integral em no mínimo 50% das escolas públicas. Essas metas, assim como as Metas 4 e 5 implicará em mudanças substanciais no ensino fundamental contribuindo para a melhora da qualidade da educação ofertada, ainda que o termo qualidade não apareça explícito no corpo da meta. Mas a leitura das seguintes metas já é um claro indicativo de como o alcance dessa meta pode qualificar o ensino fundamental e a educação básica como um todo:

6.2) instituir, em regime de colaboração, programa de construção de escolas com padrão arquitetônico e de mobiliário adequado para atendimento em tempo integral, prioritariamente em comunidades pobres ou com crianças em situação de vulnerabilidade social;

6.3) institucionalizar e manter, em regime de colaboração, programa nacional de ampliação e reestruturação das escolas públicas, por meio da instalação de quadras poliesportivas, laboratórios, inclusive de informática, espaços para atividades culturais, bibliotecas, auditórios, cozinhas, refeitórios, banheiros e outros equipamentos, bem como da produção de material didático e da formação de recursos humanos para a educação em tempo integral (BRASIL, 2001).

Nos parece pacífico mencionar que o alcance dessas estratégias, sem dúvida qualificaria toda a educação básica que, segundo dados publicados pelo movimento Todos pela Educação em parceria com a Editora Moderna no Anuário Brasileiro da Educação Básica de 2014 (MODERNA, 2014), somente 48% das escolas de ensino fundamental possuem laboratório de informática, somente 24,8% possuem biblioteca e somente 17,6% possuem dependências adequadas para alunos com deficiência ou mobilidade reduzida.

Outra meta que acaba por articular-se com a qualidade do ensino fundamental é a Meta 7 que propõe “fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem” (BRASIL, 2001), mas tudo isso com o objetivo de atingir determinadas metas no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

TABELA 4 - Médias do IDEB previstas segundo o plano de 2014.

IDEB\ Ensino Fundamental	2017	2021
Anos iniciais	5,5	6,0
Anos finais	4,7	5,5

Fonte: dados retirados do Anuário Brasileiro da Educação Básica 2014.

Essa meta, ainda que não esteja explicada na Meta 2 que trata especificamente do ensino fundamental, é destinada a ele e, além disso,



destinada a aumentar a qualidade da educação ofertada através do alcance dos índices propostos.

Esse PNE, cujas metas devem ser alvo de esforço coletivo por parte de todos os entes federados apresenta, como já foi dito, 20 metas que articulam-se, na sua maioria, transversalmente com a educação básica, no nosso caso, com o ensino fundamental, ainda que não refiram-se explicitamente a essa etapa da escolarização.

O que se pode perceber é que algumas metas consideram o alcance de determinados percentuais e índices como parâmetros de qualidade, mas não esquecem a formação pedagógica, as relações com a família, o acesso, sucesso e permanência tampouco a infraestrutura como elementos determinantes para uma educação de qualidade.

5 Considerações

Essa revisão sobre os conceitos de qualidade estudados no âmbito da atividade acadêmica Seminário Avançado da Linha de Pesquisa 2: Políticas Públicas e Qualidade da Educação, desenvolvido no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE/UFSP) articuladas com as discussões desenvolvidas nas reuniões do projeto "Interloquções entre políticas públicas e ações pedagógicas: limites e possibilidades", financiado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e no Observatório da Educação da Universidade Federal de Santa Maria (OBEDUC\CAPES) propiciou analisar como o PNE de 2001 e o de 2014 referem-se aos conceitos de qualidade direcionados ao ensino fundamental.

Para isso fez-se uma revisão bibliográfica dos conceitos estudados, consultas a sítios institucionais, e análise das metas e estratégias direcionadas ou relacionadas com o ensino fundamental bem como das leis que aprovaram os planos em questão.

O que se pode perceber é que os dois planos, cada um com os limites e possibilidades sociais e políticos de suas épocas, buscou traçar um planejamento com dez anos de duração para educação brasileira. Além disso, cada um dos planos, dadas suas especificidades de redação e estrutura



textual, buscou planejar ações que melhorassem ou criassem condições para uma educação de qualidade em todo o território nacional. Essa qualidade almejada, como ficou claro, seria alcançada através da universalização do acesso da matrícula, da permanência, do sucesso (aprendizagem), infraestrutura adequada, participação da família, compromisso com a aprendizagem e com a redução das desigualdades sociais.

Contudo, é prudente lembrar que os dois planos, em momentos alternados, deixam clara a não estandardização desse conceito de qualidade, mas sim mencionam as diversidades regionais, geográficas e culturais que devem ser respeitadas e consideradas no processo de alcance das metas estabelecidas.

Cabe dizer, a julgar pela repetição de algumas metas de 2001 no ano de 2014, que mesmo o PNE, como foi concebido historicamente desde os Pioneiros da Educação, sendo uma agenda\planejamento de longo prazo com vistas a romper a lógica de rupturas dos governos, não tem se tornado eficaz no cumprimento de algumas metas como, por exemplo, as taxas de alfabetização e matrícula.

A não existência desse planejamento de longo prazo poderia provocar maiores retrocessos na busca de uma educação de qualidade em todo o país. O que se espera, ao longo do período de vigência do atual PNE 2014\2024 é que ele se torne um horizonte a ser alcançado não somente por governos, mas também pela sociedade civil, pelas famílias e pela comunidade escolar. Não se trata de negar a importância da ação governamental da execução das metas, antes sim de valorizar esses condicionantes extra escolares como importantes na busca de uma educação de qualidade.

Referências

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934. Diário da Câmara dos Deputados, 16 de julho de 1934. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1930-1939/constituicao-1934-16-julho-1934-365196-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 10 fev. 2015.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial: Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em:



ReLePe



**I Encontro Latinoamericano de Professores de Política Educativa
II Seminário Internacional de Questões de Pesquisa em Educação**

6 e 7 de julho de 2015 - UNIFESP - Guarulhos - São Paulo - Brasil

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 28 mai. 2014.

BRASIL. **Lei 10.172 de 09 de Janeiro de 2001**. Plano Nacional de Educação. Ministério da Casa Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm>. Acesso em: 23 fev. 2014.

BRASIL. **Lei 1.305 de 25 de Julho de 2014**. Plano Nacional de Educação e dá Outras Providências. Ministério da Casa Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm>. Acesso em: 23 fev. 2014.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Ministério da Casa Civil, 20 de Dezembro de 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em: 23 fev. 2014.

BRASIL. **Resolução 10 de 18 de Abril de 2010 que dispõe sobre os critérios de repasse e execução do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)**. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/item/4386-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-10,-de-18-de-abril-de-2010?highlight=YToxOntpOjA7czo0OiJwZGRlljt9>>. Acesso em: 23 fev. 2014.

BRASIL. **Resolução 12 de 17 de Março de 2011 que Estabelece os critérios e as formas de transferência de recursos financeiros do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE)**. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/item/3435-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-12-de-17-de-mar%C3%A7o-de-2011> Acesso em: 23 fev. 2014.

DAVOCK, D. F. **Qualidade em Educação**. Sorocaba, SP, v. 12, n. 3, p. 505-513, set. 2007.

DOURADO, L. F. OLIVEIRA, J. F. (Org.). **A qualidade da educação: conceitos e definições**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.

GADOTTI, M. **Qualidade na educação: uma nova abordagem**. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2010.

MOVIMENTO TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Anuário Brasileiro da Educação Básica**. São Paulo, 2014. Disponível em: <<http://www.moderna.com.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8A8A824614522A01462512381317E1>>. Acesso em: 23 fev. 2014.



ReLePe



**I Encontro Latinoamericano de Profesores de Política Educativa
II Seminário Internacional de Questões de Pesquisa em Educação**

6 e 7 de julho de 2015 - UNIFESP - Guarulhos - São Paulo - Brasil

UNESCO. **Relatório Conciso:** O imperativo da qualidade/Educação para todos. França: UNESCO, 2004. Disponível em: <unesdoc.unesco.org/images/0014/001477/147785por.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2014.