

Uma avaliação da participação da sociedade civil e da  
colaboração interministerial no Plano de Desenvolvimento  
da Educação - PDE

Estudo de caso Brasil 2008

Sérgio Haddad  
(Pesquisador responsável)  
• Ludmila Carvalho • Sabine Saraiva  
(Auxiliares de pesquisa)



São Paulo, abril de 2008  
Apoio Fondation Gérin-Lajoie

## Tabelas:

---

**Tabela 1:** Reivindicações pelo direito a educação nos anos 1980

### Siglas

---

ANDE	Associação Nacional de Educação
ANDES-SN	Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior
ANPED	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	Banque Mundial
CACS	Conselhos de Acompanhamento e Controle Social
CAQI	Custo Aluno Qualidade
CEDEC	Centro de Estudos de Cultura Contemporânea
CEDES	Centro de Estudos em Educação
CDES	Conselho de Desenvolvimento Econômico Social
CF	Constituição Federal
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNTE	Confederação Nacional de Trabalhadores em Educação
CONEB	Conferências Nacional de Educação
CONED	Conferência Nacional de Educação
CPI	Corruption Perception Index
DATASUS	Banco de Dados do Sistema Único de Saúde
DRU	Desvinculação das Receitas da União
EJA	Educação de Jovens e Edultos
EPT	Educação para Todos
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FME	Fórum Mundial de Educação
FMI	Fundo Monetário Internacional
FMS	Fórum Mundial Social
FNDEP	Fórum Nacional m Defesa da Educação Pública
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDE	Índice de Desenvolvimento da Educação
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
ISU	Instituto de Solidariedade e Cooperação Universitária
LDB	Lei de Diretrizes de Base da Educação Nacional
LULA	Luiz Inácio Lula da Silva
MEC	Ministério da Educação
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODM	Objetivos do Milênio
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAR	Plano de Ações Articuladas
PIB	Produto Interno Bruto
PISA	Programa Internacional de Avaliação por Aluno
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar

PNB	Produto Nacional Bruto
PNE	Plano Nacional de Educação
PPDE	Programa Dinheiro na Escola
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
UBES	União Brasileira de Estudantes
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UNE	União Nacional dos Estudantes
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

<b>Introdução.....</b>	p. 04
<b>1.0 Contexto brasileiro.....</b>	p. 04
1.1 O governo Lula e as expectativas de mudança social.....	p. 05
<b>2.0 Estrutura e funcionamento do sistema educativo brasileiro.....</b>	p. 05
<b>3.0 Situação do Brasil frente às metas nacionais e internacionais.....</b>	p. 07
3.1 Acesso.....	p. 08
3.2 Qualidade.....	p. 09
3.3 Equidade .....	p. 10
<b>4.0 Participação sociedade civil.....</b>	p. 10
<b>5.0 O Plano de Desenvolvimento da Educação.....</b>	p. 11
5.1 O PDE e seus Princípios.....	p. 12
5.2. Consensos e Críticas.....	p. 15
5.3 A participação da sociedade civil ao longo da elaboração do Plano.....	p. 16
5.3.1 A entrada da Campanha Nacional pelo Direito a Educação.....	p. 16
5.3.2 O movimento “Fundeb pra valer” e o processo de elaboração do FUNDEB.....	p. 17
5.4 Ação interministerial e estratégia integrada.....	p. 18
<b>Algumas indicações a título de conclusão .....</b>	p. 21
REFERÊNCIAS.....	p. 23
ANEXOS.....	p. 25

## Introdução

Este estudo é produto de uma parceria entre Fondation Gérin-Lajoie e a Ação Educativa e tem como objetivo contribuir no debate global sobre as dificuldades dos países para atingirem os Objetivos do Milênio estabelecidos no contexto das Nações Unidas, assim como aqueles estabelecidos na reunião Educação para Todos em Dakar. No caso deste trabalho, o contexto analisado é o brasileiro.

O estudo toma como objetivo central a análise do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, recentemente lançado pelo Ministério da Educação, no início do segundo governo do Presidente Lula (2007-2010). Para tanto, inicia com uma descrição do contexto sócio-econômico brasileiro; na seqüência discute os fatos políticos recentes pós-regime militar (1964-1985), a elaboração de uma nova Constituição (1988) e os direitos educacionais traduzidos posteriormente na nova Lei de Diretrizes e Bases (1996). Considera o processo de democratização das instâncias políticas, bem como o movimento da sociedade civil neste contexto, suas formas de organização e de participação. Na seqüência, analisa o sistema educacional e o seu posicionamento dentro das Metas do Milênio e Educação Para Todos; discute como os movimentos sociais têm se posicionado na promoção e na implementação da Educação como um direito humano.

Ao estudar o Plano de Desenvolvimento da Educação, o trabalho procura verificar o impacto da articulação do Ministério da Educação com os demais Ministérios para alcançar seus objetivos, bem como a participação da sociedade civil nos processos de tomadas de decisões, debates e implementação do PDE.

### 1.0 - Contexto brasileiro

A República Federativa do Brasil, situada na América do Sul, antiga colônia portuguesa, é constituída por 27 Estados, um Distrito Federal (Brasília) e 5560 Municípios. O país é subdividido em seis macro-regiões estatísticas: Norte, Nordeste, Centro-oeste, o Sul e o Sudeste. Com uma superfície de 8 547 877 km<sup>2</sup>, e quase 170.000.000 de habitantes<sup>1</sup>, é o país mais vasto e populoso da América latina e o quinto em número de habitantes e em extensão territorial no mundo, sendo, também, o maior país lusófono do planeta.

Durante os últimos 50 anos o Brasil realizou uma transição demográfica extremamente rápida. O crescimento demográfico, considerado acelerado até os anos 1970, se estabiliza: observamos taxas de crescimento de 20.4 pessoas a cada 1000 habitantes e notável baixa nas taxas de fecundidade, de 2,29 filhos por mulher<sup>2</sup> (considerando que há poucas décadas atrás esta taxa era de mais de 10 filhos por mulher). A expectativa de vida ao nascer também vem aumentando nas últimas décadas, sendo a média da população masculina de 68,35 anos de idade e da feminina 75,96; as taxas de mortalidade infantil também são decrescentes: 25.8 em cada 1000 nascidos vivos<sup>3</sup>.

Em poucas décadas no século passado, o Brasil passou de uma sociedade essencialmente rural a uma sociedade urbana e industrializada. Cerca de 83% da população mora em áreas urbanas, sendo que 45% dela vive nas cidades com mais de 500.000 habitantes.

O país é dotado de um setor industrial forte, de uma produção agrícola vasta e de recursos naturais bastante diversificados. Seu PIB atual é de 2.6 trilhões de reais, com crescimento de 5,4% no último ano (2007) estando entre os 8 maiores PIBs do mundo.

Estas características descrevem um país com enorme potencial de influência econômica e geográfica sobre outros países da América latina. No entanto, esta riqueza não beneficia a todos os brasileiros e brasileiras. Conforme o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-2002): “O Brasil não é mais um país subdesenvolvido, é um país injusto”. Caracteriza-se como um país que constrói um padrão extremamente concentrado de riqueza e de renda, onde os 10% mais ricos da população detém 75% da riqueza nacional, enquanto os 90% mais pobres ficam

---

<sup>1</sup> Censo de 2000/ IBGE

<sup>2</sup> Dados do relatório *Brasil em Síntese*, 2005. IBGE.

<sup>3</sup> Idem

com apenas 25% da riqueza. (Pochmann, 2007). Seu PIB por habitante corresponde a de um país intermediário, porém 21% da sua população vive com menos de dois dólares por dia. Estes dados nos ajudam a compreender o porquê do Brasil ocupar a 63ª posição do ranking do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), atrás de outros países da América do Sul como México, Argentina e o Chile. Estas desigualdades afetam diretamente as regiões, grupos sociais e étnicos que compõem a sociedade brasileira: atingem, principalmente, as populações rurais, afro-descendentes, populações indígenas e os habitantes das regiões Norte e Nordeste. Se desagregados os dados de IDH por região do país demonstram realidades parecidas com a da África Subsaariana em algumas regiões, e, em outras, como a de países europeus. Estas desigualdades se apresentam como componentes estruturais fortes de um país que carrega as marcas de um longo passado colonial de escravidão<sup>4</sup> e de um Estado que apesar de impulsionar o crescimento econômico, tem servido apenas para manter os privilégios e a estrutura de classes desiguais.

### 1.1 O Governo Lula, as expectativas de mudança social

---

Após os 21 anos do regime militar (1964-1985), a proclamação da Nova República inaugura um novo ciclo social e político. A Constituição Federal de 1988 (CF88) aumenta os direitos sociais e fundamentais, consolida os princípios de universalização e democracia nas instâncias do Estado e incorpora mecanismos de participação da sociedade civil nas políticas públicas. O Brasil “pós-militares” vem constituindo um período de estabilidade democrática: uma Constituição moderna, eleições regulares e com liberdade de organização partidária, imprensa livre e uma sociedade bastante ativa. No entanto, por mais que a Constituição seja considerada como uma das mais avançadas sob o plano de direitos civis, políticos, sociais e culturais, a sociedade é, ainda, marcada por um grande déficit democrático quanto à aquisição destes direitos.

Lula, ex operário, líder sindical, foi eleito no dia 27 de outubro de 2002, com uma frente de oposição encabeçado por um partido de esquerda, o Partido dos Trabalhadores (PT). Seu partido é minoritário no Congresso Nacional, obrigando a realizar alianças com outros partidos mais conservadores. Sua eleição representou uma mudança na tradicional composição e revezamento das elites no poder. Lula foi reeleito em outubro de 2006. Um grande debate anima o país entre uma política que reverta as graves injustiças implementando direitos e diminuindo desigualdades e aqueles que apostam na manutenção dos privilégios e no aprofundamento de um modelo de desenvolvimento que atenda apenas uma parcela da população.

O governo Lula tem procurado navegar entre estes vários conflitos de interesses. Seu mandato não tem escapado das denúncias de corrupção, de fazer um governo para as elites, não mexendo na distribuição de renda e de ter feito pouco pelos seus compromissos históricos com os mais pobres. Por outro lado, tem feito um governo que estabilizou a economia que vem apresentando bons resultados em termos de crescimento econômico, aumento de emprego e renda. Uma ampla política de transferência de renda através de pequenas bolsas tem atingido em torno de 60 milhões de pessoas pobres no país, que unida a uma política de incremento do valor do salário mínimo e aumento de empregos, dentre outras razões, fizeram do presidente Lula o mais popular da história recente do país.

## 2 - Estrutura e funcionamento do sistema educativo brasileiro

O sistema educacional brasileiro é, atualmente, regido pela Lei de Diretrizes e Bases<sup>5</sup> (LDB), promulgada em 1996, e pelo Plano Nacional de Educação<sup>6</sup> (PNE), que passou a vigorar em 2001. A LDB, que decorre da CF88, é o fruto de intensos debates entre os governos e a sociedade civil. Dentre as principais medidas, ela instaura a descentralização político-administrativa e define as competências de cada ente federado, institui a gestão democrática do

---

<sup>4</sup> O Brasil foi a colônia que mais importou escravos africanos, tendo sido, também, o último a abolir a escravatura.

<sup>5</sup> Lei 9394/96 de 20 Dezembro 1996

<sup>6</sup> Lei 10172/2001 de 9 Janeiro 2001

ensino nas escolas (criação de Conselhos Escolares), assim como nos diferentes sistemas de ensino (criação de Conselhos de Educação), e prevê a progressiva autonomia administrativa e pedagógica dos estabelecimentos de ensino. O sistema de financiamento da Educação é, igualmente, descentralizado, e a vinculação é reinstaurada : recursos mínimos a se atribuir a Educação são definidos na CF88 para cada nível de governo. A LDB previu, igualmente, a elaboração de um Plano Nacional de Educação (PNE). Adotado em 2001, logo depois da Conferência Educação Para Todos de Dakar, ele define prioridades e fixa objetivos decenais para o país em conformidade com os diferentes protocolos internacionais.

O sistema educacional brasileiro divide-se em dois níveis : Educação Básica e Ensino Superior. A Educação Básica consiste em três níveis sucessivos : a educação infantil, para as crianças entre 0 e 6 anos (creches para crianças até os três anos e pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos), o ensino fundamental, obrigatório e gratuito, que cobre os 9 anos de escolaridade obrigatória<sup>7</sup> e o ensino médio, de, no mínimo, 3 anos. Existem ainda, na educação básica, quatro outras modalidades específicas de ensino : a Educação de Jovens e Adultos, destinada aos jovens a partir de 16 anos e aos adultos que não terminaram ou não tiveram acesso ao sistema regular de ensino<sup>8</sup>; a educação especial, destinada a pessoas com deficiências, modalidade que sofreu alterações, passando de um modelo de atendimento exclusivo para a inclusão desse segmento na rede regular de ensino; o ensino profissional; e a educação escolar indígena. O ensino superior diz respeito, em geral, aos estudantes entre 18 e 24 anos.

O ensino, no Brasil é obrigatório de 6 a 14 anos. A educação pública é gratuita em todos os níveis e sua responsabilidade se divide entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. A liberdade de ensino é garantida pela presença de instituições públicas, filantrópicas e privadas. Cerca de 87% da Educação Fundamental e Média é pública e se dá nas escolas municipais ou estaduais ; 13% das matrículas são efetuadas no setor privado. O Setor privado é tradicionalmente presente no ensino pré-escolar<sup>9</sup> e principalmente no Ensino Superior, em que 70% das matrículas são efetuadas<sup>10</sup>.

A União, através do Ministério da Educação (MEC), tem um papel normativo, redistributivo e supletivo. Ela se encarrega da coordenação da política educacional nacional: definição das diretrizes de bases da Educação com Conselho Nacional de Educação<sup>11</sup>, dos Parâmetros e das Diretrizes Curriculares, da articulação entre os diferentes entes federados, assim como da avaliação. Por meio da assistência técnica e financeira aos Estados e Municípios, ela desempenha um papel de redistribuição e de compensação a fim de garantir a igualdade das possibilidades de acesso e um nível mínimo de qualidade em matéria educacional. O Governo Federal é, igualmente, responsável pela oferta de ensino público superior nas Universidades Federais e nas escolas profissionais de nível médio. Ele participa muito pouco da Educação Básica, com menos de 1% das matrículas.

A Educação Básica é competência dos governos estaduais e municipais<sup>12</sup> em regime de colaboração. Os Estados são encarregados mais especificamente dos quatro últimos anos do ensino fundamental e do ensino médio; quanto aos Municípios, eles têm por função assegurar a oferta de ensino infantil, de ensino fundamental "primário", ou seja, os cinco primeiros anos, e a da EJA.

A CF88 e a LDB de 1996, que dela decorre, romperam com a gestão centralizada do sistema educacional, calcado no modelo francês, e instauram um sistema descentralizado, que confere uma grande autonomia administrativa e pedagógica às diferentes entidades federativas

---

<sup>7</sup> A lei 11274, instaurada em 2006, faz passar o ensino fundamental de 8 à 9 anos, com inscrição progressiva à partir de 6 anos.

<sup>8</sup> Esta modalidade se efetua sob a forma de cursos, de exames supletivos, da Educação de Jovens e Adultos (EJA), formação presencial ou a distância via televisão, rádio, vídeos ou internet.

<sup>9</sup> 35,8% das inscrições em creches e 25,7% das inscrições no ensino pré-escolar se dão no setor privado. Censo Escolar 2006. MEC/INEP

<sup>10</sup> Fonte MEC/INEP Censo Escolar 2005 e Censo Educação Superior 2002.

<sup>11</sup> Órgão da estrutura educacional com funções normativas e de supervisão e atividade permanente. LDB art.10

<sup>12</sup> Em 2006, 44,8% foram efetuadas nas escolas municipais, 41,7% nas escolas estaduais. Fonte MEC/INEP

e às escolas, e no qual as responsabilidades e competências se dividem entre União, Estados e Municípios, em regime de colaboração. Teoricamente, a educação básica conta com 26 sistemas estaduais, 1 distrital e 5561 municipais, cada qual com autonomia para legislar em causa própria. Trata-se, na verdade, de sistemas abertos que se interpenetram e se completam tanto no nível material quanto no legislativo, conforme a área tratada. O regime de colaboração é marcado por numerosas disfunções, acarretando diversos problemas na implementação das políticas públicas educacionais.

A CF88 e a LDB instituíram, também, o princípio da gestão democrática do ensino público no âmbito dos estabelecimentos e sistemas de ensino - isso se dá por meio dos Conselhos Escolares e dos Conselhos de Educação - e o princípio da autonomia pedagógica e financeira dos estabelecimentos públicos de ensino. Cabe a cada sistema de ensino regulamentar sua gestão, o que provoca uma multiplicidade de leis e posições governamentais diversas, tanto em termos conceituais como na aplicação dos princípios da gestão democrática e da autonomia.

Em decorrência das falhas na definição do regime de colaboração, o sistema educacional brasileiro se caracteriza por suas tensões e oscilações constantes entre um sistema educativo mais centralizado e a descentralização como estabelecida pela CF88, através do regime de colaboração. Sua arquitetura administrativa o situa entre os dois, o que, por vezes, torna a posição do MEC limitada no sentido de estabelecer um padrão nacional para a Educação.

### **3.0 Situação do Brasil frente às metas nacionais e internacionais**

Atualmente, o sistema de ensino brasileiro conta 55,9 milhões de crianças inscritas no ensino básico e 33,3 milhões de alunos no ensino fundamental<sup>13</sup>. O Brasil acompanha o movimento de melhoria das condições educacionais nos demais países da América Latina desde a década de 80 e, particularmente, desde 1990 tem feito progressos importantes em suas próprias condições, sobretudo em relação ao acesso: melhorou sua posição em nível internacional e passou a ocupar a 63ª posição no IDH Educação<sup>14</sup>. Com efeito, se comparados os perfis educacionais das populações atuais às do início da década de 90, pode-se afirmar que hoje a presença na escola é maior, as condições de acessibilidade são melhores, a média de escolaridade também é maior<sup>15</sup>, demandando menor tempo para conclusão dos estudos (passando de 11,7 anos em 1991 para 10,5 anos em 2000<sup>16</sup>). Há dados que também apontam para uma redução das desigualdades regionais e de raças. Resultados estes que ilustram avanços importantes nas políticas educacionais do país.

De fato, os estudos mostram que os gastos públicos aumentaram no ensino fundamental como resultado da criação do FUNDEF<sup>17</sup> e da melhora da redistribuição de recursos alocados para cada unidade da federação e que esses gastos ampliam-se como percentual do PIB na segunda metade da década de 90, passando de 3,9% em 1995 a 4,3% do PIB<sup>18</sup>.

No entanto, esses avanços foram insuficientes para garantir a escolarização de boa qualidade para todos os brasileiros. Com efeito, o nível de escolaridade da população brasileira permanece ainda baixo e bastante desigual: em 2005, a duração média dos estudos da população de mais de 15 anos era de 7 anos, mesmo com a obrigatoriedade do Ensino

---

<sup>13</sup> Dados do MEC/INEP - Censo escolar 2006

<sup>14</sup> O IDH-Educação, índice de bem estar da população na Educação sumariza as informações dos indicadores de alfabetização ( taxa de alfabetização dos adultos) e de frequência escolar (taxa bruta de frequência a escola). Dados do relatório PNUD de 2005.

<sup>15</sup> O ensino obrigatório aumentou de 4 à 9 anos entre 1971 e 2006

<sup>16</sup> Fonte MEC/INEP

<sup>17</sup> Mecanismo de financiamento do ensino fundamental implantado em 1996

<sup>18</sup> PNUD-IDHS 2004

Fundamental em 9 anos. Conforme a origem social, geográfica e étnica, este número sofria fortes variações<sup>19</sup>.

Quanto às disparidades de desempenho existentes entre algumas escolas do setor privado, onde estudam as elites, e o setor público, assiste-se a um verdadeiro *apartheid* educacional, que aporta graves conseqüências na formação política, étnica e cultural na sociedade brasileira. O baixo nível de escolaridade da população pode ser interpretado como um corolário de numerosos problemas: existência de um número elevado de pessoas analfabetas, acesso ainda limitado à educação infantil (sobretudo para as crianças de 0 a 3 anos), taxas de conclusão do ensino fundamental reveladoras da baixa qualidade do ensino e da precariedade e insuficiência dos conhecimentos adquiridos, acesso restrito ao ensino médio e na educação superior, insuficiência de uma oferta de qualidade bem coordenada para o ensino profissional.

### 3.1 Acesso

---

O aumento significativo do acesso ao ensino primário e fundamental<sup>20</sup> durante as últimas décadas ilustra a prioridade concedida a este nível pelas políticas educacionais nacionais e o compromisso com as metas internacionais e nacionais.

Entre 1992 e 2002, a taxa líquida de escolaridade passou de 81,4% a 93,8% para o ensino fundamental<sup>21</sup>. Apesar de tudo, essas medidas mostraram-se insuficientes para garantir o acesso e a permanência de todas as crianças na escola e, em 2003, 5,6% da população de 7 a 14 anos ainda não estava escolarizada<sup>22</sup>. Acrescente-se a isso taxas de evasão escolar e de repetência, que, apesar de terem diminuído durante os últimos anos, ainda encontram-se em níveis elevados: em 2005, para o ensino fundamental, elas eram, respectivamente, de 7,5 e 13%<sup>23</sup>. Esses indicadores combinados provocam atrasos significativos na progressão escolar dos alunos e altas taxas de distorção idade/série, indicador bastante relevante da baixa produtividade do sistema educativo brasileiro. Da primeira a oitava série, 41,7% das crianças estão fora da idade regular, é somente 66% dos alunos concluem o ciclo de escolaridade obrigatória na idade prevista.

Estima-se assim que 1/5 dos alunos abandona a escola ao longo das quatro primeiras séries<sup>24</sup>. As taxas de permanência no quinto ano são reveladoras das grandes diferenças regionais com defasagens de mais de 20% entre o Sul (região rica), 91,7% e o Nordeste (região pobre), 70,2%. No que diz respeito às taxas de conclusão do ensino fundamental, de 100 alunos somente 59 concluíam o ensino fundamental (sendo 40 no Nordeste).

De acordo com o Censo Escolar de 2000, realizado pelo INEP, houve um aumento do acesso ao Ensino Médio, em proporção maior que para os outros níveis de ensino: entre 1991 e 2000, o número de matrículas dobrou (117,3%), ao passo que, para o ensino fundamental, a taxa ficou de 22,31%. No entanto, essa oferta se mostra ainda insuficiente. Com efeito, o diagnóstico detecta um acesso restrito a esse nível de ensino: em 2000, somente 40,1% da população o freqüentava.

O aumento do acesso ao ensino fundamental e ao secundário, e o estabelecimento de programas de Educação de Jovens e Adultos permitiram uma redução importante da taxa de analfabetismo da população de mais de 15 anos durante as últimas décadas que passou de 39,6% em 1960 a 10,5% em 2004<sup>25</sup>. Entretanto, constata-se, ainda, a persistência de um número elevado de analfabetos, quase 14 milhões. Fatores como origem étnica, região e gênero são determinantes: o analfabetismo é claramente maior no Nordeste (22%) que no Sul (7%), na zona

---

<sup>19</sup> 5,6 anos no Nordeste e 7,7 no Sudeste, 4,2 na zona rural contra 7,5 na zona urbana, 6 anos para a população parda e negra e 7,8 para a população branca, 4,8 anos para os 20% mais pobres contra 7,7% para os 20% mais ricos. IBGE/PNAD 1992/2002

<sup>20</sup> Segundo a LDB de 1996, a escolaridade obrigatória no Brasil, chamada "ensino fundamental" é de 8 anos. O PNE tem, em sintonia com essa lei, o objetivo da universalização do acesso a este nível.

<sup>41</sup> MEC/INEP

<sup>22</sup> PNDA 2003 Síntese de indicadores

<sup>23</sup> Fonte MEC/INEP 2006

<sup>24</sup> Dados ISU 2003

<sup>25</sup> IBGE/PNAD 1998/2004

rural (26%) que na zona urbana (8%). Ele atinge mais fortemente a população negra (14%) que a população branca (7%).

O baixo nível de escolaridade da população pode também ser observado nas taxas de analfabetismo funcional junto à população de mais de 15 anos, que sobem a 24,5%. Da mesma forma, os negros e pardos apresentam as taxas mais graves de analfabetismo funcional<sup>26</sup>. A somatória dos indicadores de analfabetismo absoluto com funcional aponta para o número elevado de 45,8 milhões de pessoas acima de 14 anos, que não possuía, em 2004, o domínio da leitura e da escrita.

Apesar da demanda social continuar latente e crescente, a oferta de pré-escolarização, correspondente ao objetivo 1 da EPT está, igualmente, longe de ser universalizada, mal sendo de 57,2% a taxa bruta de escolarização.

Quanto ao ensino superior, uma simples análise quantitativa das matrículas nas Universidades brasileiras dá conta do caráter profundamente elitista desse nível no Brasil, privilégio de poucos. Somente 9% dos alunos de 17 a 24 anos estão inseridos nesse nível, sendo esse percentual um dos mais baixos na América Latina.

### 3.2 Qualidade

---

Os problemas de qualidade encontrados nos sistemas públicos de ensino de base são as principais causas dos problemas educacionais e do baixo nível de escolarização da população. A conseqüente exclusão social resulta, então, não somente da ausência de vagas, mas está associada à qualidade medíocre da educação: número elevado de crianças por sala de aula, pequena carga-horária por dia/jornada escolar (4,4h), baixo nível de qualificação dos professores, desvalorização considerável de seus salários, instalações materiais inadequadas e precárias, falta de material pedagógico, fragilidade institucional da gestão democrática. Todos esses fatores impedem o bom desempenho dos alunos e dos professores e explicam as elevadas taxas de repetência e de evasão escolar.

Isso demonstra que, a despeito de todos os ganhos absolutos em indicadores quantitativos educacionais, ainda permanecem carências profundas em termos de qualidade da educação ofertada e absorvida pelos alunos.

A LDB exige uma formação de nível superior para os professores do segundo ciclo do ensino fundamental e do ensino médio, e uma formação de nível secundário (magistério) para os níveis pré-escolares e para o primeiro ciclo do ensino fundamental. Apesar dos progressos feitos, tal patamar ainda está longe de ser atingido. Provam isso os dados do MEC/INEP que em 2003, revelaram que somente 51% tinha, de fato, atingido tal nível de qualificação no setor público e 64%, no setor privado - taxas igualmente muito baixas. Esses índices são, ainda, mais preocupantes no Norte e no Nordeste, onde somente 52,2% dos professores do segundo ciclo do ensino fundamental possuem a qualificação legal.

Não existe, ainda, piso salarial nem plano de carreira para os professores, o que implica que, conforme a região de exercício e o nível de ensino ministrado, suas condições salariais variem consideravelmente. Os professores do Nordeste ganham, em média, 43,9% menos que a média salarial em nível nacional e um professor do nível secundário ganha o dobro de um professor da pré-escola ou do fundamental, o que torna evidente a desvalorização dos profissionais das primeiras fases de socialização e alfabetização da criança.

As condições materiais (biblioteca, acesso à internet, quadras de esporte, sala de informática, ferramentas pedagógicas, etc) nas escolas públicas são muito precárias e largamente insuficientes. Uma grande heterogeneidade reina entre os diferentes sistemas de ensino (Estado e Município), segundo os diferentes níveis de ensino e a situação geográfica da escola (bairro de classe média, periferia...). Somente 22,6% das escolas do primeiro ciclo do fundamental estão equipadas de bibliotecas, 16,9%, de acesso à internet e 23,4%, de uma quadra esportiva. Menos da metade dos alunos do ensino público (no qual são efetuadas 90% das matrículas) tem acesso a uma biblioteca e somente 2 em cada 5 alunos dispõem de acesso à internet na escola. Se fizermos uma comparação com a rede privada, as diferenças de infra-

---

<sup>26</sup> Índice que considera as pessoas que tem entre um e quatro anos de escolaridade

estrutura são enormes. Sem falar das disparidades entre as regiões nem das condições das escolas na zona rural. Em 2005, 13% delas ainda não dispunham de rede elétrica.

### 3.3 Equidade

---

Pode-se dizer que a igualdade de gêneros na escolarização foi atingida, porém, se adotada uma perspectiva étnica, os dados revelam que as taxas de alfabetização são mais baixas entre as mulheres negras que entre as mulheres brancas 78% contra 90% e que as taxas de escolarização são menores : 76% contra 83%.

Um estudo do INEP<sup>27</sup> mostra que a população afro-descendente possui quase dois anos a menos de estudos que a população branca. A mais disso, se observa que a proporção de negros escolarizados diminui à medida que o nível de estudos aumenta: no ensino fundamental, a população negra e parda representa 53,2%, no ensino médio 43,9% e apenas 23% dos estudantes universitários são negros e pardos.

As populações indígenas também ainda estão intensamente excluídas da educação e, apesar, da legislação brasileira determinar o ensino e material didático em cada uma das 180 línguas brasileiras e do PNE estabelecer metas para um ensino diferenciado, os recursos destinados a essa modalidade são ainda muito escassos: em 2003, eles representavam 0,001% do orçamento total para a educação.

Em 2001, o PNE estimava em 15% o número de pessoas com necessidades educacionais especiais. Não obstante, o Censo Escolar de 2005 (INEP/MEC) mostra que foram efetuadas somente 640317 matrículas nas escolas públicas regulares e nas escolas especializadas, numa população de quase 60 milhões de estudantes.

Um estudo realizado pelo Inep (2001), no qual se buscava avaliar o crescimento necessário das matrículas para o atendimento das metas definidas pelo Plano Nacional de Educação (Lei 10.172/2001) para 2011, mostra que a oferta educacional para o ensino fundamental é somente a primeira medida de promoção da educação. Todos os resultados mostram claramente que o bom desempenho nos indicadores quantitativos não se reproduziu na melhoria de aprendizagem dos alunos, ficando assim distantes das metas de qualidade. Em um país como o Brasil, onde as desigualdades sociais e regionais são enormes, há, ainda, muito a se fazer para melhorar a eficácia/eficiência do sistema de ensino e garantir a permanência das crianças na escola. Para isso, é essencial direcionar maiores esforços das políticas públicas, visando diminuir tais desigualdades, o que passa pelo conhecimento de cada sistema educacional nas regiões, voltando-se inclusive, para a situação de formação dos professores e das suas condições de trabalho.

## 4.0 Participação sociedade civil

No fim dos anos 70 e no começo dos 80, a sociedade civil brasileira, cria e revitaliza um grande número de organizações e iniciam um ciclo importante de Conferências sobre Educação. Neste mesmo período, a Confederação Nacional de Trabalhadores em Educação (CNTE) e o Sindicato Nacional de Professores de Instituições Federais de Ensino Superior (ANDES-SN) foram criadas e tiveram papel importante nas discussões sobre as políticas educativas, em defesa de interesses dos professores, mas também a favor da mobilização pelo Direito à Educação.

Durante os anos 80 as Conferências Brasileiras de Educação são locus de forte participação da sociedade, mobilizada no processo de elaboração da nova Constituição. A Constituição Federal de 1988, depois a Lei de Diretrizes de Base pela Educação de 1996, constituíram, de uma certa maneira, os lugares de expressão e o resultado destas mobilizações. Mas é neste momento também que ocorre uma forte presença das políticas neoliberais com ajustes estruturais e adoção de políticas recessivas que transformou o Brasil em um dos países mais endividados do mundo. Como consequência das políticas macro – econômicas houve a focalização dos recursos no ensino fundamental regular. Esta priorização, contrária aos

---

<sup>27</sup> INEP, Cor e Raça da Educação Superior Brasileira, Brasília, Maio de 2005.

princípios universalistas anunciados na Constituição em vigor desde 1988 provoca um novo ciclo de mobilização para reivindicar a aplicação dos direitos mencionados na Constituição.

As reivindicações são múltiplas. Algumas delas são:

**Tabela 1:** Reivindicações pelo direito a educação nos anos 1980.

<p><b>Melhoria da qualidade de educação</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Luta contra a repetência e abandono da escola pelas crianças</li> <li>- Assistência aos alunos através da alimentação escolar, dos meios de transportes e do material escolar</li> <li>- Redução do número de estudantes por classe</li> <li>- Melhores infraestruturas</li> <li>- Revisão dos programas escolares</li> <li>- Formação mais ampla do aluno tal que pessoa</li> <li>- Revisão dos métodos educativos e de conteúdos de livros escolares</li> <li>- Consideração do Custo Aluno Qualidade - CAQ<sup>28</sup></li> </ul>
<p><b>Valorização e qualificação dos profissionais da educação</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Plano de carreira nacional com piso salarial nacional</li> <li>- Revisão dos cursos de formação de professores</li> <li>- Formação especializada para o ensino infantil</li> </ul>
<p><b>Democratização da gestão da educação</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Democratização do funcionamento dos órgãos públicos de administração do sistema</li> <li>- Aplicação, democratização e melhoria dos Conselhos de Educação em todos em todos os níveis do Estado</li> <li>- Descentralização administrativa, financeira e pedagógica</li> <li>- Gestão participativa nas eleições escolares, diretas e indiretas, de diretores dos estabelecimentos</li> </ul>
<p><b>Financiamento da educação</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fundos públicos unicamente para as escolas públicas</li> <li>- Maior transparência do sistema de financiamento e melhoria do CACS</li> <li>- Aumento dos fundos aplicados</li> </ul>
<p><b>Escola obrigatória</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Garantia pelo Estado a todos cidadãos entre 0 e 17 anos - da creche até o fim do ensino médio</li> </ul>

## 5.0 O Plano de Desenvolvimento da Educação

No mês de Março de 2007, no início do segundo mandato do governo Lula, o MEC apresentou as linhas gerais do Plano de Desenvolvimento da Educação. Em Abril, um conjunto de estratégias e medidas legais foi lançado a fim de por em práticas suas ações. Mas foi apenas no início de Outubro que o documento oficial, tornou-se disponível. Durante os primeiros meses, ocorreu um intenso debate público do Plano com posições bastante diferenciadas sobre o

<sup>28</sup> CAQ – Custo Aluno Qualidade : valor mínimo anual gasto por aluno, previsto pela Lei de Diretrizes e Bases, pela Constituição de 1988 e por um dos artigos vetados do Plano Nacional de Educação fundamentados na qualidade de ensino.

mesmo. A incompreensão e as interrogações dos diferentes atores eram igualmente perceptíveis na imprensa e nos meios de comunicação social como notou o Observatório da Educação<sup>29</sup>.

## O que é o PDE?

Após um primeiro mandato tímido no campo da Educação, o Governo Lula buscou imprimir as marcas de suas ações já no começo do segundo mandato. O PDE é apresentado como um plano constituído de 40 programas (apresentação de todos em anexo). Estes programas são estabelecidos sob forma de leis, decretos, resoluções, programas, projetos e ações. O PDE reúne medidas legais e ações já existentes no MEC, lança novos decretos e incorpora ações novas e reformuladas, de grandezas e ordem bastante diferentes.

Um certo número de objetivos e de seus programas tem data fixada para 2010, fim do mandato presidencial. Outros estão remetidos ao ano de 2022, ano que representa o bicentenário da Independência do Brasil. Alguns programas serão desenvolvidos em parceria com outros Ministérios, como o Ministério da Saúde, do Esporte, da Ciência e Tecnologia, da Cultura, do Desenvolvimento Social e Combate a Fome.

### 5.1 O PDE e seus Princípios:

#### **Princípio 1: Uma visão sistêmica do ensino e da educação fundamental como prioridade**

Os diferentes programas que compõem o PDE podem ser organizados em torno de 4 eixos: Educação Básica, Educação Superior, Educação Profissional e Alfabetização.

Considerando sua amplitude, o PDE foi apresentado pelo MEC como um plano que tem uma visão sistêmica, que mobiliza todos os níveis de ensino, diferentemente dos planos dos governos anteriores que apresentaram “visões fragmentadas” de educação. Dentro desta visão sistêmica, é interessante destacar a prioridade que se dá à Educação Básica, onde 26 dos 40 programas apresentados estão ligados a este nível de ensino. Sendo assim, a maior parte dos programas realizados pelo Governo Federal estaria sendo implementada em parceria com Estados e Municípios, principais responsáveis pela Educação Básica, e prioritariamente com aqueles que encontram maiores dificuldades. Esta parceria busca, segundo o MEC, encorajar estes níveis de governo a realizarem maiores investimentos no ensino fundamental.

#### **Princípio 2: “territorialização” na política educativa do MEC**

Segundo o MEC, a fim de reduzir desigualdades, o PDE implanta um conceito inovador de territorialidade em educação, essencial, por ser o local onde as diferenças culturais e sociais criadas pela geografia e pela história nascem e se reproduzem. O PDE funda suas ações sobre uma concepção de educação orientada na realização de princípios constitucionais em sinergia com uma visão sistêmica de educação (princípio 1), organização de território (princípio 2) e desenvolvimento econômico e social”. (MEC, 2007b)b.

“Até o presente momento, o MEC teve bastante dificuldade em conhecer os programas educativos realizados por territórios. Trabalhava a partir do conceito de Direito a Educação, mas não dispunha de dados precisos para conhecer a efetividade destes direitos nos Municípios e nos Estados. A existência do conceito de Direito à Educação não estava, portanto, acompanhado por uma política territorializada pelo MEC para garantir este direito”.  
**André Lazaro, Secretário de Educação Básica do MEC**

O PDE avança sobre este tema através de diversas ações pelas quais o MEC exerce um tipo de “direito de ingerência” nas entidades federadas (Estados e Municípios) e uma postura mais central no território nacional. Inúmeros programas inscritos no PDE partem do conceito de

<sup>29</sup> Programa da Ação Educativa : [www.acaoeducativa.org.br](http://www.acaoeducativa.org.br)

responsabilidade solidária da União com os Estados e Municípios, priorizando os territórios com maiores dificuldades.

Os quatro eixos do Plano utilizados na territorialidade para projetar suas ações são:

**Eixo 1 - Alfabetização de Adultos e Educação de Jovens e Adultos (EJA):** O programa *Brasil Alfabetizado* é destinado a todo país, com prioridade para os 1100 Municípios com taxas de analfabetismo superiores a 35%. Será dada atenção especial ao Nordeste, onde se situam 905 destes Municípios.

**Eixo 2 - Educação Básica:** Através de avaliações nacionais e de indicadores - *A Prova Brasil* e o *IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação* – o Ministério terá condições de avaliar cada escola nas zonas urbanas. 1103 municípios foram diagnosticados como em situação prioritária. O “Plano de Objetivos” *Compromisso Todos pela Educação*, solicita adesão de Estados e Municípios a um programa destinado a melhoria da educação básica, a partir de um diagnóstico individual. É voltado aos Municípios com piores indicadores.

**Eixo 3 - Educação Profissional:** Abertura de 150 novas escolas profissionais e tecnológicas federais em diálogo com a economia e a produção local. A implantação destas escolas será definida a partir de um acordo realizado entre o Ministério do Desenvolvimento Agrário, O Ministério de Integração Nacional, o de Indústria, o do Comércio Internacional e o do Desenvolvimento Social.

**Eixo 4 - Educação Superior:** O programa *Universidade Aberta do Brasil* permitirá que cursos de nível superior e de formação de professores sejam oferecidos nos 291 pólos de educação à distância, presentes em todos Estados e Federação.

O programa REUNI tem como objetivos a abertura de novas Universidades Federais no interior do país.

### **Princípio 3: O Regime de colaboração, eixo articulador do PDE**

O PDE vem dinamizar o regime de colaboração e, certamente, fazer valer de maneira mais eficaz o papel da União como eixo articulador nacional, permitindo a execução de uma grande parte de ações do PDE. A Constituição define, contudo, que a União deve exercer “em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios” (Art. 211). Através de diversas medidas, a União redefiniu seu papel e assumiu maiores responsabilidades: disponibiliza instrumentos eficazes de avaliação das políticas de melhoria da qualidade da educação, sobretudo da educação básica (IDEB) e modifica os critérios de assistência técnica e financeira da União com as entidades federais. A assistência técnica e financeira pode ser efetuada através de dois processos: via transferências obrigatória e transferência voluntária. As transferências obrigatórias são relativas as atribuições, pela União, de recursos pré-definidos pela Constituição (caso do FUNDEB<sup>30</sup> e do salário Educação) e as transferências voluntárias são recursos adicionais fornecidos aos Estados e Município, via elaboração de projetos, submetidos por contratos entre as duas partes.

Para melhorar a qualidade da educação, o funcionamento relativo à atribuição de transferências voluntárias da União será modificado. O MEC percebeu que os Municípios onde o IDEB era mais baixo nunca haviam recebido transferências voluntárias por sua baixa capacidade em elaborar projetos.

Visando buscar melhorar o regime de colaboração, o MEC procura mudar sua lógica de trabalho, oferecendo consultores que possam ir ao coração do sistema e auxiliar na planificação educativa. Neste sentido, o PDE ilustra a vontade do MEC de adotar uma postura central inovadora que rompe com as políticas anteriores que se caracterizavam pela transferência de responsabilidade aos entes federativos (Municípios e Escolas), sem apoio aos com mais dificuldades. Assiste-se, desta maneira, um tipo de “federalização da responsabilidade pela Educação”.

<sup>30</sup> Mecanismo de financiamento para todo o Ensino Básico, que substituiu o FUNDEB em 2007

#### **Princípio 4: Adesão, Contratualização e Responsabilização das entidades federais**

Diversos programas do PDE são implementados por adesão voluntária, e são levados a estabelecer acordos conjuntos com o MEC, isto é, um contrato. Este é, por sua vez, submetido à adoção de metas, medidas na maior parte dos casos por um sistema de avaliação. Neste sentido, responsabiliza as estruturas educativas e seus dirigentes com compromissos e metas. Este princípio de responsabilização (accountability) é uma novidade no sistema educativo brasileiro.

#### **Princípio 5: Acompanhar o desenvolvimento da educação a partir de novos indicadores**

Na lógica de dar continuidade às políticas postas em práticas nas últimas décadas, o MEC diversifica seus instrumentos de medidas de grande escala e põe em prática dois novos índices de para a Educação Básica: o IDEB e a *Provinha Brasil*. Esta última visa medir a alfabetização efetiva de crianças entre 6 e 8 anos e será feita a partir da adesão das escolas e dos sistema de ensino. Sua implantação e sua correção serão efetuadas nas escolas, pelos próprios professores.

Mas a principal polêmica do PDE é, sem dúvida a criação do *Índice de Desenvolvimento da Educação* (IDEB), que tem como objetivo acompanhar o desenvolvimento educativo de diferentes escolas e redes. Apresentado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), como “simples e fácil de calcular” e de fácil interpretação (variando de 0 a 10 como normalmente variam as notas escolares), este índice utiliza dois indicadores para analisar o sistema escolar: Indicador de rendimento escolar (aprovação) e desempenho (proficiências).<sup>31</sup>

A partir do cálculo do IDEB por escolas e redes em nível nacional pretende-se atingir o objetivo de melhorar tais índices até o ano de 2021.

Segundo o MEC, o IDEB permitirá, também, identificar as redes e escolas mais frágeis a partir de critérios objetivos e obrigará a União a dar respostas imediatas e organizar suas transferências voluntárias.

#### **Princípio 6: O Plano de Objetivos para Educação Fundamental:**

##### **planificação e gestão educativa**

O IDEB e o Plano de Objetivos “Compromisso todos pela Educação” são considerados como os aspectos centrais e mais inovadores do Plano. O Plano de Objetivos foi elaborado pelo MEC a partir de um estudo realizado pelo INEP e a UNICEF sobre as “boas práticas” em 33 escolas públicas que apresentaram bons resultados na “Prova Brasil”, mesmo em condições socioeconômicas difíceis. Ao longo deste estudo, cinco dimensões fundamentais foram identificadas para garantir boas condições de aprendizagem: as práticas pedagógicas, a importância do professor, a gestão democrática e participativa, a participação dos alunos e as parcerias externas.

A aplicação do IDEB permitirá à União identificar as escolas e redes com maiores dificuldades. A partir daí, o MEC prevê o envio de consultores aos municípios que apresentarem os piores resultados a fim de estabelecer um regime de colaboração entre a União e os mesmos.

<sup>31</sup> Combinação entre fluxo e aprendizagem, o IDEB expressa valores de 0 a 10 o andamento do sistema de ensino no âmbito nacional. Pode ser calculado através da fórmula  $IDEB = N_{ji}P_{ji} \quad 0 \leq N_{ji} \leq 10 ; 0 \leq P_{ji} \leq 1$  e  $0 \leq IDEB_{ji} \leq 10$  em que,

i = ano do exame (Saeb e Prova Brasil) e do Censo Escolar

$N_{ji}$  = Média da proficiência em Língua Portuguesa e Matemática, padronizada para um indicador entre 0 e 10, dos alunos da idade j, obtida em determinada edição do exame realizada ao final da etapa do ensino.

$P_{ji}$  = indicador de rendimento baseado na taxa de aprovação de ensino dos alunos da unidade j.

Para isso o Plano de Objetivos Compromisso pela Educação foi criado como um instrumento jurídico. Este engajamento se apóia sobre um conjunto de 28 Diretrizes para melhoria da Educação e ligadas às cinco dimensões referidas anteriormente. A adesão pelos Estados e Municípios, ao Compromisso Todos pela Educação, resulta no Plano de Ações Articuladas (PAR), acordo de objetivos entre o MEC e o ente federativo para influenciar nos resultados da aprendizagem dos alunos. A evolução destes resultados será medida pelo IDEB e as escolas, de acordo com seus resultados, deverão ser atendidas pelo apoio técnico e/ ou financeiro do MEC. Porém esta responsabilidade não recai somente sobre os dirigentes. Segundo o MEC, se a educação é definida em Constituição como um “direito a todos e um dever do Estado e da família”, ela implica também na mobilização social e no controle pela população dos objetivos fixados. Isto implica num tratamento transparente das questões educativas e debates sobre as políticas postas em prática. Para tal feito, o MEC prevê a implantação de um Conselho de Acompanhamento com a participação da sociedade civil.

## 5.2. Consensos e Críticas

---

O PDE foi recebido pela sociedade brasileira como uma boa notícia por ser reconhecido como uma ação planejada por parte do governo federal, a primeira de caráter abrangente do presidente Lula na área de educação, depois de 4 anos do primeiro mandato. Por outro lado, outros setores mostraram-se críticos com algumas das suas propostas, e grande parte pela forma como ela foi construída, com restrito diálogo com os setores da comunidade educacional e com muito pouco diálogo com planos anteriores, inclusive com o Plano Nacional de Educação.

Entre os aspectos positivos foram ressaltadas as ações junto ao Programa Brasil Alfabetizado uma vez que vinha apresentando baixos resultados desde a sua implantação em 2003. Também as ações de apoio à base material das escolas, como o investimento em infraestrutura, em transporte escolar e em materiais didáticos foi reconhecido como positivo frente ao sucateamento e as urgências de um sistema que tem acolhido um número crescente de alunos. A preocupação com a formação dos professores é outro elemento importante do plano, ao se pensar uma rede nacional de formação inicial e ações complementares de formação em serviço. Nesta mesma linha, valorizou-se a idéia de estágios remunerados na rede pública de estudantes das licenciaturas das universidades públicas, incentivando os universitários a seguirem carreira na escola pública, tão carente de determinados profissionais, particularmente nas disciplinas de Física, Química e Biologia. Também foi elogiada a preocupação em dar um ensino profissionalizando ao nível do ensino médio, aumentando a oferta destas escolas e fundamentalmente permitindo uma saída profissional aos jovens das escolas públicas. Finalmente, ressaltou-se a preocupação em criar uma escola inclusiva, que permitisse o acolhimento de uma parcela importante da sociedade que é portadora de deficiências físicas.

Por outro lado, não houve consenso em algumas ações que seguem como matéria de discussão entre organizações da educação, a sociedade brasileira e o governo.

A primeira delas diz respeito ao fato do novo plano ter um diálogo pouco enfático com o Plano Nacional da Educação, estabelecido no ano de 2001, após amplo processo de mobilização da sociedade civil. Critica-se a falta de continuidade das metas estabelecidas e principalmente a desconsideração pelo importante papel participativo que a sociedade teve naquele momento. Críticas também foram feitas à utilização do IDEB como fator central na medida da qualidade do ensino, por entender que o indicador, ao tomar apenas o rendimento e a aprovação dos alunos como fatores de medida de qualidade deixou de fora importantes aspectos como, por exemplo, os salários dos professores, a participação da sociedade nos processos de ensino, a formação dos educadores e assim por diante.

Apesar de reconhecer como um importante passo o estabelecimento de um piso salarial nacional e a implementação de programas de formação, conforme vimos acima, no aspecto salarial, entenderam os profissionais da educação que houve pouca valorização do seu papel, uma vez que vêem o aumento salarial como sendo central para qualquer melhoria na qualidade da oferta deste serviços.

Outro aspecto importante diz respeito ao financiamento. Valoriza-se a implantação do FUNDEB, por ampliar o número de pessoas atendidas pelo fundo, mas critica-se os limites dos recursos

aplicados nele, não atendendo às reivindicações de atingir pelo menos um patamar de 7% do PIB.

### **5.3 A participação da sociedade civil ao longo da elaboração do Plano**

---

O Plano Nacional de Desenvolvimento da Educação foi lançado oficialmente no dia 24 de abril de 2007 e apresentado de forma embrionária e sem documentos de apoio ou de referência para algumas pessoas no final do primeiro mandato do presidente Lula em 2006. Antes desta apresentação, nem as organizações de profissionais da educação como a CNTE (que engloba um conjunto de sindicatos e é um ator importante no debate brasileiro sobre Educação, não apenas em relação ao corporativismo, mas também em defesa de uma educação pública de qualidade) nem a UNDIME, nem os estudantes via UBES ou UNE, nem os Centros Universitários de Pesquisa ligados às questões da formação e da educação foram consultados. A Campanha Nacional pelo Direito à Educação, o MST e outros movimentos da sociedade civil, também ficaram de fora. Enfim, o Conselho Nacional de Educação, órgão consultativo do MEC, foi também afastado das discussões de formulação do Plano.

O processo de elaboração do PDE foi igualmente efetuado sem levar em conta opinião dos professores e dos educadores. Márcia Angela Aguiar, professora da Universidade Federal do Pernambuco (UFPE) e presidente da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped) nota que, no entanto, numerosas ações do PDE dependem totalmente da sua adesão. Assim, quando o plano é apresentado à sociedade civil, muitos são surpreendidos. Para Elisabeth Ramos, da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, tais constatações revelam um aspecto muito negativo do plano e mostram os limites do diálogo do MEC com o campo da Educação, assim como sua concepção da participação.

Ao longo da elaboração do PDE, o único grupo que foi consultado pelo MEC foram os membros do *Compromisso Todos Pela Educação*, inclusive adotando este nome para uma das ações do PDE. O Compromisso Todos Pela Educação é uma organização da sociedade civil conduzida por um grupo de empreendedores e composta hegemonicamente por empresários e fundações empresariais. Este grupo, dotado de um importante peso político e econômico, reforçado por sua proximidade com as principais mídias do país, apresenta-se como um novo ator da sociedade civil de perfil mais conservador. A implicação dos setores empresariais sempre foi presente na defesa dos interesses privados na educação, no entanto, é crescente já há alguns anos na mobilização pela educação pública. Sua ação principal é a de trazer para o contexto da ação pública uma visão empresarial do sistema educativo onde a prioridade esteja colocada na gestão e na racionalidade dos recursos.

O Plano foi elaborado pelo Ministro da Educação quando, ao final da primeira gestão do governo Lula, necessitava de uma proposta e de apoios para sua permanência no cargo frente aos vários interesses que se colocavam na composição do novo governo para o segundo mandato do presidente. Isto explicaria a urgência no lançamento, a forma pouco estruturada das suas diversas ações, a aproximação com setores empresariais e de mídia, a ausência de diálogo com as entidades.

Como vimos, não houve uma posição contrária ao plano como um todo, pois ele é composto de várias ações, algumas delas já existentes e legitimadas pela sociedade, outras não, e outras ainda por se conhecer e desenvolver. A reação maior foi sobre a ausência de diálogo na sua concepção e na escolha das suas ações, além de não reconhecer outros planos e compromissos assumidos pelo governo brasileiro, como o Plano Nacional de Educação.

Apesar disso, podemos dizer que em diversas ações que compõe o Plano, a sociedade civil tem procurado influir nos seus resultados. É o caso de uma das suas ações, o FUNDEB, onde a Campanha Nacional pelo Direito à Educação teve um papel fundamental.

#### **5.3.1 A entrada da Campanha Nacional pelo Direito a Educação**

Em 2007, o FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (criado em 1996, mas posto em prática a partir de 1998) foi substituído pelo FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação

Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. O FUNDEB adota a mesma lógica de financiamento que o Fundo anterior, mas traz consigo diversas modificações sobre as quais a Campanha Nacional pelo Direito a Educação vinha fortemente incidindo.

A criação de um fundo único para a educação, que contemplasse todos os níveis de ensino da Educação Básica, é uma antiga reivindicação de educadores e de movimentos sociais brasileiros. Ela foi incorporada como proposta na campanha presidencial do candidato Luis Inácio Lula da Silva (Lula), em 2002. Quatro anos se passaram desde o princípio das discussões em nível do Ministério da Educação e da regulamentação pelo Congresso Nacional, em junho de 2007 - resultado de quatro anos de mobilização intensa da sociedade brasileira.

Partindo do princípio que o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) precisa ser aprimorado, a sociedade civil se organizou no movimento *Fundeb pra Valer*

### **5.3.2 O movimento “Fundeb pra valer” e o processo de elaboração do FUNDEB**

O movimento *Fundeb pra Valer* nasceu no dia 31 de agosto de 2005, durante uma “carrinhada” de carrinhos de bebês empurrados por membros de redes e organizações do campo educacional, sindical, empresarial, feminista, além de deputadas/os e senadoras/es de vários partidos, na rampa do Congresso Nacional, em Brasília. Levando cartazes, faixas e chocalhos, defendia-se o lema “Direito a Educação começa no berço e é pra toda a vida” e procurava chamar a atenção dos congressistas, do executivo e do Congresso Nacional para o fato das creches não estarem contempladas no financiamento da primeira proposta do FUNDEB levada pelo governo para debate no Congresso Nacional.

Coordenado pela Campanha Nacional pelo Direito a Educação, composto de vários movimentos, redes, articulações e organizações sociais, além de institutos e fundações empresariais, o movimento acompanhou desde o começo das discussões quando o Fundo foi apresentado pelo poder executivo no Congresso Nacional em fevereiro de 2007. Naquele ano, 13 propostas de emendas foram apresentadas pelo movimento. Entre os principais pontos de reivindicação do movimento encontramos:

- Financiamento das creches (atendimento a crianças de 0 a 3 anos)
- A definição do Custo Aluno Qualidade (CAQ) que orientaria o financiamento
- A dedicação de maiores recursos por parte da União para educação Básica
- A viabilização de um Piso Nacional para os profissionais da educação.

Diversas questões polêmicas surgiram neste contexto de debate, mas através de uma intensa interlocução com parlamentares, articulações de advocacy, de comunicação e de mobilização social, diversos avanços foram realizados na direção de apresentar propostas críticas e elaboradas de maneira participativa, aumentando o grau de vigilância sob as ações tomadas pelos Poderes Executivo e Legislativo. Também foram utilizadas como estratégias: a produção de pareceres técnicos, ações de pressões sobre autoridades, atividades de mobilização social e articulação com a imprensa.

O processo de elaboração e de aprovação do FUNDEB foi longo, mas graças a sua perspicácia e as estratégias desenvolvidas pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, através do movimento *Fundeb pra valer* obteve conquistas importantes na Câmara dos Deputados. Entre elas: a) Ampliação das etapas e modalidades de ensino contemplados por este fundo. O número de alunos atendido passou de 31,2 milhões a 47,7 milhões e o montante em dinheiro para financiamento da educação passou de 28,7 bilhões a 43 bilhões de reais no primeiro ano em que o plano entra em vigor, graças à pressão da sociedade civil; b) A determinação de uma contrapartida da União, fixada em lei, assim como o aumento da mesma; c) As bases de um piso salarial para os professores; d) O reconhecimento da definição de uma norma mínima de qualidade como ponto de partida do CAQ - Custo Aluno Qualidade, e) Melhoria da composição e funcionamento dos Conselhos de Acompanhamento e de Controle Social (CACS) do FUNDEB a fim de garantir maior transparência na gestão dos recursos públicos, desde então, marcados por nebulosidades e problemas de funcionamento.

#### **A definição de uma norma de qualidade mínima para o FUNDEB**

“Uma estratégia central na regulamentação desta lei foi à elaboração do estudo sobre o Custo Aluno Qualidade (CAQ), realizado pela Campanha e que serve de referência na determinação de fatores diferenciados que o Fundo leva em consideração. Normalmente, a comissão que define os valores é composta pelo MEC, as Secretarias e os Governos dos estados e municípios. Não há informação técnica nas suas decisões. A lei do FUNDEB obriga o MEC a realizar um estudo anual sobre o custo real de cada nível e modalidade de ensino. A cada ano este estudo será comparado com o CAQ e ambos serão, em seguida, igualmente comparados com a decisão da Comissão. A estratégia é de reivindicar e buscar decisões justas, e não somente contáveis” afirma Daniel Cara, coordenador da Campanha.

A participação da Campanha Nacional pelo Direito a Educação se distingue pela sua constância e presença nos momentos decisivos, mas também, pela variedade de iniciativas realizadas com a sociedade, junto ao Governo e ao Congresso Nacional. Observa-se a intenção de incluir neste debate sobre financiamento da Educação no Brasil novos atores sociais do setor de educação, mas também, atores exteriores a este setor.

#### 5.4 Ação interministerial e estratégia integrada

---

No Plano de Desenvolvimento da Educação encontramos alguns programas através de portarias normativas interministeriais, que dialogam com outros ministérios. Em sua maioria foram publicados no ano de 2007. No entanto, como alguns dos acordos eram anteriores ao PDE, é importante sublinhar que foram “reaproveitados” e/ou redesenhados em função deste lançamento. Dentre as parcerias interministeriais estabelecidas existem programas bastante diversos, porém, observam-se maiores esforços em investimentos em infraestrutura.

A seguir, apresentamos os programas onde foram estabelecidos acordos interministeriais:

**Programa Mais Educação:** acordado entre os Ministérios da Educação (MEC), Cultura (MinC), Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e Esporte (ME) visa manter os alunos mais tempo na escola, realizando um maior número de atividades. Prioritariamente aplicado nas comunidades com índices de vulnerabilidade mais acentuado, pretende coordenar as políticas sociais existentes na área da educação integral no país para oferecer atividades extra classes de educação ambiental, de lazer, esportes e atividades culturais. Segundo publicações na página eletrônica do MEC, o programa também visa a redução da evasão escolar; o combate ao trabalho infantil e à exploração sexual de menores; além de estimular o desenvolvimento humano, a solidariedade e a cidadania. O programa deverá ser implantado nas escolas da rede pública por meio da articulação institucional entre ministérios, secretarias federais e demais instituições públicas do Distrito Federal, estados e municípios, ligados às áreas da Educação, Cultura, Esporte, Saúde e Ação Social. Instituições privadas também poderão participar, promovendo atividades educativas, culturais e desportivas que estejam integradas nos projetos político-pedagógicos das escolas e que sejam oferecidas gratuitamente.

**Programa Mais Cultura:** Acordado entre os Ministério da Justiça, da Educação, Ministério do Desenvolvimento Social, do Trabalho e Emprego, do Meio Ambiente, Ministério Desenvolvimento Agrário, da Saúde, da Fazenda e Ministério da Integração nacional, este programa tem como objetivos garantir acesso aos bens culturais e meios necessários para a expressão simbólica e artística; promover a diversidade cultural e social, a auto-estima, o sentimento de pertencimento, a cidadania, a liberdade dos indivíduos, o protagonismo e a emancipação social; qualificar o ambiente social das cidades, ampliando a oferta de equipamentos e os espaços que permitam o acesso à produção e à expressão cultural; gerar oportunidades de emprego e renda para trabalhadores das micros, pequenas e médias empresas, assim como empreendimentos de economia solidária no mercado cultural brasileiro. Com um orçamento estimando até 2010 de 4.25 bilhões (sendo 2 bilhões repassados pela União e 2.25 bilhões através de parcerias, contrapartidas, financiamentos e patrocínios) este programa tem como núcleo de atuação a rede pública de ensino nos espaços dos CEFETS, núcleos tecnológicos estaduais e municipais, universidades, escolas da rede pública e, também, no Programa Mais Educação. Como metas e

ações o programa propõe projetos de implantação de Pontos de Cultura, Microprojetos de Cultura, o Vale Cultura<sup>32</sup>, Lei Rouanet<sup>33</sup>, Programa para TVs e Rádios públicas, Rede Bibliotecas públicas e Livros a preços populares, além de prever o fomento à publicação de nove milhões de livros a baixo custo, de estimular a circulação de revistas e periódicos a preços acessíveis e a implantação de uma rede de distribuição que leve esses produtos às pequenas cidades, áreas rurais e comunidades tradicionais.

**Projeto Brasil Alfabetizado:** programa que já atendeu cerca de sete milhões de adultos desde sua criação, em 2003, até o final de 2006; resultado de cooperação entre o Ministério da Saúde e da Educação, em 2007, mais 1 milhão de pessoas foram beneficiadas pelo programa. A partir do PDE o programa será redesenhado e muda seu conceito: o programa de alfabetização de jovens e adultos será, prioritariamente, realizado por professores das redes públicas estaduais e municipais. Esta mudança na proposta prevê a responsabilização dos municípios em mobilizar os analfabetos, selecionar e capacitar professores e, responsabiliza a União a pagar as bolsas dos professores, o material didático, a merenda, o transporte escolar dos alunos, a aquisição de óculos e supervisão das aulas. Dentre os mais de 1100 municípios prioritários, que têm taxas de analfabetismo superior a 35%, a maior parte se localiza na região nordeste – região onde se encontra 90% destes municípios. Segundo Ionice Larenzoni<sup>34</sup>, o “recurso global do programa passou de R\$ 207 milhões, investidos em 2006, para R\$ 315 milhões, em 2007. Os investimentos crescentes ajudam a explicar a redução na taxa de analfabetos absolutos para 10,2%. O que significa que de 2005 para 2006 foram alfabetizados 600 mil jovens e adultos”. Segundo ela, os municípios receberão 80% dos recursos (em 2006 foi de 60%), mas terão que assumir mais compromissos: definir metas e diretrizes e elaborar planos plurianuais de alfabetização, que serão revistos anualmente, e garantir que, pelo menos, 75% dos professores da sua rede assumam a alfabetização. Quanto as Universidades e entidades públicas e privadas, estas, poderão receber recursos para participar do Programa Brasil Alfabetizado: recursos para serem aplicados na formação de alfabetizadores e coordenadores de turma. As instituições interessadas deverão apresentar projetos e assinar convênios.

**Projeto Olhar Brasil:** este programa tem como público alvo 2 milhões de alfabetizando com idade maior ou igual 15 anos, residentes em cerca de 4 mil municípios de todas as regiões do Brasil. Resultado de um acordo de cooperação entre o Ministério da Educação e o Ministério da Saúde, envolve em sua execução as Secretarias Estaduais de Saúde (SES) e Secretarias Municipais de Saúde (SMS), Secretarias Estaduais de Educação (SEE) e Secretarias Municipais de Educação (SME) para triagem dos casos que devem ser encaminhados para consulta oftalmológica e recebimento de óculos. O período de execução do projeto é de abril de 2007 a dezembro de 2009, tendo duração inicial de três anos, com previsão de implementação gradual.

**Programa Caminho da Escola: tem por objetivo a** renovação da frota escolar, dar segurança ao transporte dos estudantes da zona rural dos sistemas estadual e municipal e reduzir a evasão escolar. Traz como inovação a isenção de impostos sobre a compra do veículo escolar e a padronização das especificações e da cor dos veículos em todo o país. Resulta de acordos de cooperação entre o Ministério das Cidades, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e o Ministério da Fazenda. O principal parceiro do Ministério da Educação, no entanto, é o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que criou uma

---

<sup>32</sup> Vale cultura: ainda está em fase de formatação pelo governo, este vale permite que empresas em troca de benefícios fiscais dêem vales para seus funcionários, que seriam usados em atividades culturais.

<sup>33</sup> “Lei Rouanet, instituiu o **Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC)**, que canaliza recursos para o desenvolvimento do setor cultural, com as finalidades de: estimular a produção, a distribuição e o acesso aos produtos culturais (CDs, DVDs, espetáculos musicais, teatrais, de dança, filmes e outras produções na área Audiovisual, exposições, livros nas áreas de Ciências Humanas, Artes, jornais, revistas, cursos e oficinas na área cultural, etc); proteger e conservar o patrimônio histórico e artístico; estimular a difusão da cultura brasileira e a diversidade regional e étnico-cultural, entre outras”. Fonte MEC: <http://www.cultura.gov.br/site/?p=7277>

<sup>34</sup> Redatora do MEC.

linha de crédito no valor de R\$ 300 milhões, para os financiamentos por meio de sua rede de agentes financeiros credenciados.

**Programa Nacional de Tecnologia Educacional - ProInfo:** programa que promoverá o uso pedagógico das tecnologias de informação e comunicação nas redes públicas de educação básica. Executado no âmbito do Ministério da Educação tem seu financiamento definido pelo Ministério do Planejamento. Suas finalidades e objetivos deverão ser cumpridos em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Dentre as atividades previstas estão a compra de 90 mil computadores para nove mil escolas (investimento de R\$ 400 milhões), a capacitação de 240 mil professores até 2010 e dos diretores, sendo 15 mil em 2008, 28 mil em 2009 e 28 mil em 2010. Prevê-se que 1,8 milhão de alunos serão beneficiados pelo programa.

**Programa Universidade Aberta do Brasil – UAB:** parceria entre Ministério das Comunicações e Ministério de Ciência e Tecnologia, este programa tem como principal objetivo formar professores efetivos da educação básica pública que ainda não têm graduação. Visa assistir milhares de professores sem formação, propiciar formação continuada e formar novos docentes. Neste acordo, o Ministério das Comunicações fica com a tarefa de instalar equipamentos, dando acesso à banda larga a todos os pólos, e o Ministério da Ciência e Tecnologia tem a responsabilidade de criar novas infra-estruturas de comunicação para conexão nacional das universidades e municípios integrados a UAB. Em 2007 foram criados 291 pólos que estão em funcionamento, mas a meta é obter, em 2010, 830 pólos que venham a oferecer 140 mil vagas em cursos à distância de graduação e pós-graduação (lato sensu), atendendo uma população de um raio de 100 km de cada pólo. Com este programa estima-se acrescentar 90 mil novas vagas no ensino superior público no país.

**Programa Luz para Todos:** No Brasil, cerca de 700 mil alunos da educação básica (1,5% do total de alunos) não têm luz na escola. Neste programa, graças a um protocolo interministerial de intenções, realizado entre o Ministério da Educação e Ministério de Minas e Energia, será garantido o acesso a luz elétrica em todas as escolas públicas. O início da instalação está previsto para 2009. O MEC visualiza que o acesso à energia vai funcionar como um vetor de desenvolvimento nas comunidades mais pobres: “dentro da escola a energia vai facilitar a integração de outros programas sociais, como acesso aos serviços de saúde, abastecimento de água, saneamento e a própria inclusão digital”. (Manoela Frade, MEC)

**Programa Educação e Saúde na Escola:** programa de avaliação das condições de saúde do estudante; promoção da saúde e prevenção; monitoramento e avaliação da saúde; capacitação dos profissionais da educação, da saúde e de jovens; monitoramento e avaliação das atividades do programa. Definido pela portaria interministerial nº- 16, de 24 de abril de 2007, este acordo entre Ministérios da Educação e da Saúde tem como objetivo articular práticas de educação e saúde para promover a vida saudável de estudantes. A implementação do programa nas redes públicas da educação básica depende de adesão dos estados, do Distrito Federal e dos municípios ao mesmo.

**Programa de Acompanhamento do Acesso e Permanência da Escola das Pessoas com Deficiência, beneficiários do BPC/LOASS:** Este programa acompanha e monitora o acesso das pessoas com deficiência atendidas pelo *Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC/LOAS)*<sup>35</sup>. Tem como prioridade atender crianças e jovens de zero a 18 anos beneficiários matriculados no sistema regular de ensino. A fim de promover o acesso e favorecer a inclusão educacional, cria ações de prevenção e promoção da saúde, serviços sócio-assistenciais e acessibilidade nas escolas através deste programa. Trata-se de um acordo entre os Ministérios da Saúde, Educação, Desenvolvimento Social e Combate à Fome e à Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República.

---

<sup>35</sup> O BPC é um direito constitucional que garante um benefício mensal de um salário mínimo para idosos com 65 anos ou mais e pessoas com deficiência, incapacitadas para o trabalho e para a vida independente.

**Programa Formação da Saúde:** a fim de melhorar a formação dos profissionais da área da saúde, a comissão interministerial vinculada aos ministérios da Educação e da Saúde estabelecerá diretrizes para reordenar o processo de ensino nas escolas de saúde, que hoje formam profissionais voltados para o diagnóstico de doenças. Através da formação de recursos humanos e pelo Programa de Educação tutorial em Saúde (PET-Saúde<sup>36</sup>) pretende formar profissionais que, além de fazer diagnóstico, possam entender as necessidades da população brasileira e trabalhar na promoção da saúde e da reabilitação dos pacientes. O principal objetivo desse trabalho é facilitar o processo de integração entre o ensino acadêmico e o serviço prático dos profissionais da saúde.

A implantação dos programas acima é muito recente e ainda não foi realizada por completo, o que dificulta bastante obter uma avaliação crítica de suas ações e seus resultados. No entanto, há que se elogiar o fato de termos em um mesmo plano geral, ações de parceria do Ministério da Educação com outros Ministérios, ampliando o nível de apoio interno. Não foi possível identificar uma instância coordenadora da implementação desta articulação interministerial.

### Algumas indicações a título de conclusão

A análise dos indicadores de desenvolvimento da educação no Brasil, apesar dos avanços das últimas décadas, particularmente no acesso à escola pública, revela um sistema educativo ainda precário, que não garante a permanência dos alunos e nem uma aprendizagem de qualidade no ensino fundamental, excluindo uma grande parte da população do direito à educação. A oferta e o desempenho dos alunos são também marcados por grandes disparidades regionais, raciais e sociais. A vista dessas observações, há muito ainda por fazer para atingir todos os objetivos da EPT e ODM.

As razões desse atraso podem ser em parte atribuídas aos problemas crônicos e estruturais de um país de longa tradição elitista no poder, com longos períodos de tolhimento democrático e com uma história marcada pela escravatura e descaso pelas populações mais pobres. O Brasil é um país industrializado, uma das 10 maiores economias do mundo, mas cujo crescimento econômico sempre conviveu com uma história quase imutável de fortíssima concentração de renda e propriedades. Não é um país pobre, é um país injusto.

Frente a estas injustiças o Brasil se caracteriza também por um forte movimento social, com organizações populares, ongs, pastorais e outros grupos e entidades, que atuam na luta por justiça social e uma democracia substantiva. Procuram ampliar direitos e ao mesmo tempo construir uma sociedade mais plural, onde a riqueza possa ser produzida de forma sustentável, preservando o meio ambiente e a biodiversidade e justamente apropriada pela maioria da população.

Nos últimos 25 anos, a educação no Brasil passou por uma série de modificações, que produziu uma maior acesso às camadas populares, mas ao mesmo tempo diminuiu a qualidade desta oferta, transformando o ensino público em um pobre ensino de massa para pobres. Tais reformas, produzidas no período pós-ditadura militar, procurou atender as demandas pelo direito à educação conquistadas na recente Constituição (1988) e nas nova lei de educação (1996). Num contexto de recessão econômica e de políticas de ajustes estruturais, elas se implementaram dentro de uma lógica economicista, com contenção de despesas alocadas para educação, levando as escolas a acolher cada vez mais crianças com cada vez menos recursos e qualidade.

O financiamento da educação não é o único responsável pela ineficiência do sistema. Há ainda a precariedade das condições materiais de boa parte da rede pública e, principalmente, a qualidade o ensino ofertado, com tudo o que acerca esta questão, como a formação dos professores, o material didático e as condições de vida do alunado.

---

<sup>36</sup> **PET Saúde:** “O PET Saúde é um programa de educação tutorial voltado para a saúde da família. Ele será desenvolvido nas universidades, com grupos de alunos orientados por um tutor acadêmico e outro clínico (profissional do serviço de saúde). O tutor acadêmico deve oferecer, além da orientação aos estudantes de graduação, capacitação pedagógica ao tutor clínico e orientação voltada para a pesquisa e a produção de conhecimentos relevantes”. Cíntia Caldas, MEC.

No entanto, desde a elaboração da Constituição de 1988 a sociedade civil não deixou de fazer escutar sua voz e as suas divergências quanto às políticas governamentais. Mobilizou-se e se organizou para formular proposições e planos para serem submetidos ao executivo e ao legislativo, como no momento da elaboração da Lei de Diretrizes e Base, do Plano Nacional de Educação e do FUNDEB. Estas mobilizações, entre varias outras, permitiram avanços, mesmos quando não atingiram seus objetivos fixados inicialmente.

Através de conselhos institucionalizados, a participação da sociedade nos diferentes níveis federativos vem produzindo importantes resultados no sentido de garantir o controle social, a gestão democrática do ensino e de reforçar a democracia participativa, mesmo enfrentando dificuldades para intervir de maneira eficiente nas deliberações sobre as políticas e os programas educativos implementados pelos governos. De maneira criativa, a sociedade civil fortalece, pouco a pouco, suas estratégias de ação na formulação de propostas, no acompanhamento da gestão da educação e na avaliação dos projetos realizados pelos governos.

Após um primeiro mandato tímido, o Governo do Presidente Lula, buscou imprimir as marcas de suas ações já no começo do segundo mandato lançando o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). O Ministério da Educação (MEC) apresenta o PDE como plano constituído de 40 programas, estabelecidos sob forma de leis, decretos, resoluções, programas, projetos e ações. O PDE reúne medidas legais e ações já existentes no MEC, lança novos decretos e incorpora novas ações, de grandezas e ordem bastante diferentes. A pesquisa demonstra que o PDE foi lançado de forma abrupta, por partes, sem uma fundamentação sobre suas razões e princípios, em um momento de disputa política pelo cargo de ministro no novo mandato do presidente Lula. Utilizou-se de antigos programas e de novos, e aos pouco foi dando organicidade e aprimorando das suas ações. Entre seus programas, alguns tiveram forte presença da sociedade civil no seu delineamento. É o caso do FUNDEB descrito nesta pesquisa. Ficou demonstrado, neste caso, que a participação da sociedade civil foi fator fundamental na ampliação e na implementação do direito à educação.

Parte destas ações são, ou serão, desenvolvidos em parceria com outros Ministérios, como o Ministério da Saúde, do Esporte, da Ciência e Tecnologia, da Cultura, do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, etc. Percebe-se que a estratégia utilizada pelo Ministério foi a de fortalecer alianças com outros ministérios no sentido de ampliar recursos e conquistar apoio político para o seu plano.

No entanto pelo caráter muito recente dos programas em andamento, ou pelo fato deles ainda não existirem na prática, é bastante difícil realizar avaliações críticas de suas performances e, mais ainda, de seus resultados.

## Referências

---

- ALMEIDA.C e HAHN LUCHMANN.L. Participação e controle social: marcos teóricos e desafios democráticos, In *Caderno Controle Social*, São Paulo: Ação Educativa, 2006.
- ANDRADE DE OLIVEIRA, D. *Participacion e incidência de la sociedad civil em las políticas educativas: el caso brasileño*, Buenos Aires: Fundacion Laboratório de políticas públicas, 2007.
- CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO A EDUCACAO. *Consulta sobre qualidade das escolas*. São Paulo, 2002. Disponível em: [www.Campanhaeducacao.org.br](http://www.Campanhaeducacao.org.br). Acesso em: 03 de abr. 2008.
- CACCIA BAVA, S. A democracia em disputa. *Le Monde Diplomatique Brasil*, n°1.p 8-9, 2007.
- CARREIRA, D et PINTO, JM, *Custo Aluno-Qualidade. Campanha Nacional pelo Direito a Educação*. São Paulo, 2007. Disponível em [www.Campanhaeducacao.org.br](http://www.Campanhaeducacao.org.br). Acesso em: 18 de mar 2008.
- CNTE, *Posição da CNTE sobre o Plano de Desenvolvimento da Educação*, Brasília, 2007.
- DAGNINO, E. Sociedade Civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, D (Coord.), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp.95-110, 2004.
- L.ARAUJO, *A Educação Básica no governo Lula, um primeiro balanço*. São Paulo: Ação Educativa, 2006.
- MARTINEAU, J. *L'École publique au Brésil*. Paris: L'Harmattan, 2004.
- MORONI, J.A. Participamos, e daí? *Texto para debate*. Observatório da Cidadania. Nov 2005. Disponível em [www.ibase.org.br](http://www.ibase.org.br). Acesso em: 03 jan 2008.
- POCHMANN, M. O país dos desiguais. *Le Monde Diplomatique Brasil*, n°3, p.16-18, 2007.
- VAN WIJK G. Penser les ressorts d'un "Etat Social" au Brésil, du populisme de Vargas au paradigme de la "démocratisation de la démocratie". Colloque CES-MATISSE, *Etat et Régulation Sociale. Comment penser la cohérence de l'intervention publique ?*, Paris, 11-13 septembre, 2006.

## Leis, decretos e documentos oficiais

---

- BRASIL. Constituição. Constituição da República Federativa do Brasil. Disp.em <http://legislacao.planalto.gov.br>. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/LEIS\\_2001/L10172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/LEIS_2001/L10172.htm). Acesso em: 26 dez 2007
- BRASIL. Leis, Decretos, etc. Decreto n° 6.094, de 24 de abril de 2007. o "Plano de Objetivos" Compromisso Todos Pela Educação. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6094.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6094.htm). Acesso em: 23 dez 2007
- \_\_\_\_\_. Lei N.º 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Aprovação do Plano Nacional de Educação. [http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/LEIS\\_2001/L10172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/LEIS_2001/L10172.htm). Acesso em: 23 dez 2007

\_\_\_\_\_. Lei N.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da Educação Nacional. Disponível em:  
<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/lein9394.pdf>. Acesso em: 28 nov 2007

MEC. Ministério da Educação. (2007<sup>a</sup>) *Compromisso Todos pela Educação. Passo a Passo*. Brasília, MEC.

MEC. Ministério da Educação (2007 b). *O Plano de Desenvolvimento da Educação, razões, princípios e programas*. Brasília, MEC

## Sites Consultados

---

**Abong:** [http://www2.abong.org.br/final/informes\\_pag.php?cdm=18720](http://www2.abong.org.br/final/informes_pag.php?cdm=18720)  
**Banco Central do Brasil:** [www.bcb.gov.br/](http://www.bcb.gov.br/)  
**Banco Interamericano de Desenvolvimento:** [www.iadb.org/index.cfm?language=portuguese](http://www.iadb.org/index.cfm?language=portuguese)  
**Banco de Dados do Sistema Unico de Saúde:** [www.datasus.gov.br/](http://www.datasus.gov.br/)  
**Campanha Nacional pelo Direito a Educação:** [www.campanha.org](http://www.campanha.org)  
**Compromisso Todos Pela Educação:** [www.todospelaeducacao.org.br](http://www.todospelaeducacao.org.br)  
**Comissão Econômica para América Latina (CEPAL):** <http://www.eclac.cl/>  
**Fórum Social Mundial (FSM):** <http://www.forumsocialmundial.org.br/>  
**Instituto Brasileiro de Análises Socioeconômicas (IBASE):** [www.ibase.org.br](http://www.ibase.org.br)  
**Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE):** [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)  
**Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC):** [www.inesc.org.br/](http://www.inesc.org.br/)  
**Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas em Educação (INEP):** [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br)  
**Instituto Internacional de Planificação da Educação (IIEP):** [www.unesco.org/iiep](http://www.unesco.org/iiep)  
**Instituto de Estatística da UNESCO (ISU):** [www.uis.unesco.org](http://www.uis.unesco.org)  
**Manifesto dos Pioneiros da Educação:** Helena Bomeny em  
[http://www.cpdoc.fgv.br/nav\\_jk/htm/o\\_Brasil\\_de\\_JK/Manifesto\\_dos\\_pioneiros\\_da\\_educacao.asp](http://www.cpdoc.fgv.br/nav_jk/htm/o_Brasil_de_JK/Manifesto_dos_pioneiros_da_educacao.asp)  
**Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento:** [www.agricultura.gov.br/](http://www.agricultura.gov.br/)  
**Ministério das Cidades:** [www.cidades.gov.br/](http://www.cidades.gov.br/)  
**Ministério da Ciência e Tecnologia:** [www.mct.gov.br/](http://www.mct.gov.br/)  
**Ministério das Comunicações:** [www.mc.gov.br/](http://www.mc.gov.br/)  
**Ministério da Cultura:** [www.cultura.gov.br](http://www.cultura.gov.br/)  
**Ministério da Defesa:** [www.defesa.gov.br](http://www.defesa.gov.br/)  
**Ministério do Desenvolvimento Agrário:** [www.mda.gov.br](http://www.mda.gov.br)  
**Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome:** [www.mds.gov.br/](http://www.mds.gov.br/)  
**Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior:** [www.mdic.gov.br/](http://www.mdic.gov.br/)  
**Ministério da Educação:** [www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br)  
**Ministério do Esporte:** [www.esporte.gov.br/](http://www.esporte.gov.br/)  
**Ministério da Fazenda:** [www.fazenda.gov.br/](http://www.fazenda.gov.br/)  
**Ministério da Integração Nacional:** [www.integracao.gov.br/](http://www.integracao.gov.br/)  
**Ministério da Justiça:** [www.mj.gov.br/](http://www.mj.gov.br/)  
**Ministério do Meio Ambiente:** [www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br)  
**Ministério de Minas e Energia:** [www.mme.gov.br/](http://www.mme.gov.br/)  
**Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão:** [www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)  
**Ministério da Previdência Social:** [www.previdenciasocial.gov.br](http://www.previdenciasocial.gov.br)  
**Ministério das Relações Exteriores:** [www.mre.gov.br](http://www.mre.gov.br)  
**Ministério da Saúde:** [www.saude.gov.br/](http://www.saude.gov.br/)  
**Ministério do Trabalho e Emprego:** [www.mte.gov.br](http://www.mte.gov.br)  
**Ministério dos Transportes:** [www.transportes.gov.br/](http://www.transportes.gov.br/)  
**Ministério do Turismo:** [www.turismo.gov.br/](http://www.turismo.gov.br/)  
**ONG Ação Educativa:** [www.acaoeducativa.org](http://www.acaoeducativa.org)  
**ONG Transparency International:** [www.transparency.org](http://www.transparency.org)  
**Plano Pluri-Anual BRASIL2008-2011:**  
[www2.camara.gov.br/orcamentobrasil/orcamentouniao/ppa](http://www2.camara.gov.br/orcamentobrasil/orcamentouniao/ppa)

**Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD):** [www.pnud.org.br/](http://www.pnud.org.br/)  
**Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE):**  
[www.siope.inep.gov.br](http://www.siope.inep.gov.br)  
**UNESCO Brasil:** [www.unesco.org](http://www.unesco.org)

## Entrevistas

---

CARA, Daniel. São Paulo, 2007.

CARRERA, Denise. São Paulo, 2007.

LAZARO, André. São Paulo, 2007. 1 cassete son. (50.19min): estéreo.

## Anexo

---

As ações do PDE

<b>Ação</b>	<b>Objetivo (site do PDE)</b>	<b>Valor previsto</b>
<b>Fundeb</b>	<b>Financiamento da educação básica.*</b>	<b>R\$ 2 bi (2007)</b>
<b>Incentivo à ciência</b>	<b>Incentivo fiscal para empresas c/ invest. em pesquisa.*</b>	<b>Sem estimativa</b>
<b>Transporte escolar</b>	<b>Financiamento para compra de veículos escolares.*</b>	<b>R\$ 300 mi (3 anos)</b>
<b>Plano de metas do PDE</b>	<b>Auxílio a municípios com baixo IDEB</b>	<b>R\$ 1 bi (2007) est.</b>
<b>Brasil Alfabetizado</b>	<b>Aumenta repasse e prioriza atendimento/ rede pública*</b>	<b>R\$ 315 mi (2007)</b>
<b>Luz para todos</b>	<b>Levar luz elétrica a todas as escolas (início: 2009)</b>	<b>Sem estimativa</b>
<b>Piso do magistério</b>	<b>PL do Gov. Federal: fixa em R\$ 850,00 (2010)*</b>	<b>(idem Fundeb)</b>
<b>Formação de professores</b>	<b>Via Univ. Aberta do Brasil (Ed. a distância)*</b>	<b>Sem estimativa</b>
<b>Educação superior</b>	<b>Duplicar as vagas nas universidades federais. Em outro ponto fala em duplicar as matrículas, o que é diferente (10 anos).</b>	<b>+ 20% do orçamento das IFES</b>
<b>Acesso facilitado</b>	<b>FIES: aumenta o limite financiado (100%), a carência e o prazo para pagar.*</b>	<b>Sem estimativa</b>
<b>Biblioteca na escola</b>	<b>Obras literárias para alunos do ensino médio (atingir 7 milhões de alunos)</b>	<b>R\$ 15,5 mi (2008)</b>
<b>Educação profissional</b>	<b>Sair de 700 mil para 2 milhões de alunos (4 anos) a partir de 2008.</b>	<b>Sem estimativa</b>
<b>Estágio</b>	<b>Projeto de lei estabelece novas normas (jornada, supervisão, duração)</b>	<b>Sem custo previsto</b>
<b>Proinfância</b>	<b>Recursos para a construção de creches e pré-escolas (400 projetos/ano)</b>	<b>R\$ 800 mi (4 anos)</b>
<b>Salas multifuncionais</b>	<b>Equipamentos para educação especial* e capacitação de professores.</b>	<b>Sem estimativa</b>
<b>Pós-doutorado</b>	<b>Bolsas para recém doutores (1.500).</b>	<b>R\$ 77,4 mi (est.)</b>
<b>Censo pela internet</b>	<b>Educacenso: censo identifica o aluno.*</b>	<b>Sem estimativa</b>
<b>Saúde nas escolas</b>	<b>Atender via PSF (Saúde da Família) alunos e professores na escola.</b>	<b>Sem estimativa</b>
<b>Olhar Brasil</b>	<b>Identificar crianças com dificuldade visual e fornecer óculos.</b>	<b>Sem estimativa</b>
<b>Mais educação</b>	<b>Ampliar a jornada escolar e os espaços educativos.</b>	<b>Não consta repasse</b>
<b>Educação especial</b>	<b>Identificar e monitorar acesso e permanência dos beneficiários do BPC (benefício para idosos, deficientes e incapacitados para o trabalho)</b>	<b>Sem estimativa</b>

<b>Professor equivalente</b>	<b>Facilitar a contratação de docentes nas federais.</b>	<b>Não implica R\$.</b>
<b>Guia de tecnologias</b>	<b>Divulgar boas experiências em tecnologia educacional p/ educação básica.</b>	<b>Sem estimativa</b>
<b>Coleção Educadores</b>	<b>Enviar às escolas obras de grandes educadores (30: Brasil e 30: exterior)</b>	<b>R\$ 1,1 mi.</b>
<b>Dinheiro na escola</b>	<b>Adic. 50% no repasse do PDDE p/ escolas que cumprirem meta IDEB*.</b>	<b>Sem estimativa</b>
<b>Concurso</b>	<b>Ampliação de quadros do FNDE e da rede profissional*</b>	<b>Sem estimativa</b>
<b>Acessibilidade</b>	<b>Eliminar barreiras pedagógicas, arquitetônicas e de comunicação (IFES)</b>	<b>R\$ 2 mi (4 anos)</b>
<b>Cidades-pólo</b>	<b>Implantar 150 novas escolas técnicas federais (4 anos)*</b>	<b>R\$ 500 mi/ano</b>
<b>Inclusão digital</b>	<b>Assegurar computadores a todas as escolas públicas (até 2010)*</b>	<b>R\$ 650 mi (4 anos)</b>
<b>Gosto de ler</b>	<b>Realizar a Olimpíada Brasileira da Língua Portuguesa (c/ Itáú Social)</b>	<b>Sem estimativa</b>
<b>Conteúdos educacionais</b>	<b>Apoiar financeiramente a produção de conteúdos educacionais digitais.</b>	<b>R\$ 75 mi.</b>
<b>Livre do analfabetismo</b>	<b>Certificar município (via selo) com 96% de alfabetizados ou IDEB elevado.</b>	<b>Não implica R\$</b>
<b>Planos escolares</b>	<b>Capacitar e orientar a elaboração de planos escolares.*</b>	<b>Sem estimativa</b>
<b>Formação da saúde</b>	<b>Melhorar a formação de profissionais da saúde</b>	<b>Sem estimativa</b>
<b>Literatura para Todos</b>	<b>Premiar via concurso obras literárias p/ jovens e adultas em alfabetização*</b>	<b>R\$ 90 mil (prêmios)</b>
<b>Extensão, ensino e pesquisa</b>	<b>Financiar projetos de extensão em IFES, CEFETs e I. Estaduais de E. Sup.*</b>	<b>R\$ 6 mi</b>
<b>Licenciatura de qualidade</b>	<b>Melhorar os cursos de Licenciatura*</b>	<b>R\$ 2 mi</b>
<b>Nova Capes</b>	<b>Projeto de lei (não aprovado) amplia quadro e atribuições da Capes que passa apoiar formação de professores da educação básica.</b>	<b>Sem estimativa</b>
<b>Provinha Brasil</b>	<b>Avaliar, via exame, as crianças de 8 anos de idade.</b>	<b>Sem estimativa</b>
<b>Iniciação à docência</b>	<b>Incentivar (mediante bolsas) a aproximação e ingresso do licenciando na docência da educação básica. (20 mil bolsas de R\$ 300, em 2008)</b>	<b>R\$ 75 mi (2008)</b>

Fonte: [www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br)

\* Programas já existentes, embora possam ter sofrido modificações,

Estes programas não foram apresentados simultaneamente. Ao longo de meses, o MEC foi alimentando no seu site com novos programas e ações pertencentes ao PDE até o momento do lançamento final em outubro.

O PDE se caracteriza por uma grande heterogeneidade de medidas que se mostram típicas de um país que possui enormes carências, como mostram, por exemplo, os programas ligados a infraestrutura escolar: eletricidade em todas as escolas, sobretudo nas zonas rurais; financiamento de barcos para transporte escolar em regiões isoladas pela água, entre outros