

O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO E A BUSCA PELA QUALIDADE SOCIALMENTE REFERENCIADA

The National Education Plan and the search for quality socially eferenced

Le Plan National d'Éducation et la recherche pour la qualité socialement reference

Maria Alice de Miranda Aranda

Universidade Federal da Grande Dourados*

Franciele Ribeiro Lima

Universidade Federal da Grande Dourados **

Resumo: O artigo tem como objetivo apresentar um estudo sobre o Plano Nacional de Educação 2014-2024, apreendendo o tema da qualidade da educação, com vistas a incitar discussões sobre a possibilidade de concretização de uma qualidade socialmente referenciada. Metodologicamente está fundamentado na perspectiva dialética, pautado pela pesquisa bibliográfica e documental. Depreende-se que a qualidade na educação não está imune a entendimentos dúbios, incertos, imprecisos, servindo a interesses vários. É preciso buscar compreendê-la em relação à totalidade das relações sociais, com base em uma concepção “histórico-social”. Por este caminho é possível visualizar possibilidades de um projeto de sociedade, de educação e de ser humano sustentado por uma qualidade socialmente referenciada.

Palavras-chave: Qualidade socialmente referenciada. Plano Nacional de Educação. Gestão democrática da educação.

Abstract: **The National Education Plan and the search for quality socially eferenced.** The paper aims to present a study on the National Education Plan 2014-2024 and in this one the theme of quality of education, with a view to

* Doutora em Educação pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação – Mestrado e Doutorado - na Universidade Federal da Grande Dourados – UFGD. Email: mariaaranda@ufgd.edu.br

** Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal da Grande Dourados – UFGD. Email: franribeiro@hotmail.com

encouraging further discussions about the possibility of achieving a socially quality referenced. Methodologically is based on dialectical perspective, guided by bibliographical documentary. It appears that quality in education is not immune to dubious, uncertain and imprecise understandings, serving to various interests. One must search to understand it in relation to the totality of social relations, based on a “historical-social” conception. By this way one can start viewing possibilities of a project of society, education and human being supported by a quality socially referenced.

Keywords: Quality socially referenced. National Education Plan. Democratic management of education.

Résumé: Le Plan National d'Éducation et la recherche pour la qualité socialement référence. L'article vise à présenter sur le Plan National d'Éducation 2014 - 2024 et en cela le thème de la qualité de l'éducation, en vue d'encourager discussions futures sur la possibilité de concrétisations d'une qualité socialement référencée. Méthodologiquement repose sur le point de vue dialectique, guidé par la recherche bibliographique et documentaire. Il semble que la qualité de l'enseignement n'est pas insensible à compréhensions douteuses, incertains, inexacts, servant les intérêts divers. On doit chercher à comprendre en ce qui concerne l'ensemble des relations sociales, basé sur un concept « histoire sociale ». Sur cette voie on peut commencer à visualiser possibilités d'un projet de société, d'éducation et d'être humain soutenu par une qualité socialement référencée.

Mots-clés : Qualité socialement référencée. Plan National d'Éducation. Gestion démocratique.

Introdução

O artigo em pauta tem como objetivo apresentar um estudo do Plano Nacional de Educação 2014-2024 e, no âmbito deste documento, o tema da qualidade da educação, com vistas a incitar discussões sobre a possibilidade de concretização de uma qualidade socialmente referenciada para todos.

Entende-se o PNE como “o aperfeiçoamento científico e democrático da política”. *Modus operandi* como “o poder público responde às demandas educacionais da sociedade, por meio de um diagnóstico científico e de uma

escolha democrática de metas, ações e recursos que garantam a consecução dos objetivos” (Monlevade, 2004, p.34).

Com esse entendimento, julga-se indispensável e relevante iniciar uma discussão teórica sobre o tema, o qual não é novo no contexto educacional, mas que precisa ser retomado e ressignificado no atual movimento histórico, social, político, econômico e educacional de execução, implementação, monitoramento e contínua avaliação do PNE 2014-2024, Lei 13.005, de 25 de junho 2014 (Brasil, 2014).

A qualidade na educação está relacionada a um conjunto de outros temas presentes nas linhas e entrelinhas desta Lei, como exemplo, política educacional, gestão educacional, gestão escolar, gestão democrática da educação, democracia, cidadania, direito, financiamento da educação, custo aluno, alfabetização na idade certa, qualidade do ensino, qualidade da aprendizagem, qualidade dos insumos pedagógicos. Justifica-se a decisão pelo foco do mesmo considerando que além de assumir centralidade em pesquisas concluídas e em andamento pelas autoras, foi tema de profícuas discussões e debates no processo de elaboração deste PNE em relação à busca de uma concepção de qualidade socialmente referenciada.

Metodologicamente o artigo está fundamentado na pesquisa bibliográfica e documental. Assim, a estrutura textual contempla os seguintes tópicos: inicia com o delineamento do PNE 2014-2024, na continuidade o destaque é para o tema da qualidade nele explicitado, na sequência apresenta uma breve análise do termo qualidade na educação e no ensino e, por último registra alguns indicativos para fomentar estudos, discussões e debates acerca da qualidade educacional socialmente referenciada.

1-O delineamento do PNE 2014-2024

Em um momento em que o povo brasileiro se movimenta no efetivo exercício da cidadania, por meio da eleição direta, com o intuito de eleger “novos” representantes para atuar na gestão do Estado, é aprovado o Plano Nacional de Educação (PNE) para o decênio 2014-2024, após quatro anos de tramitação nas instâncias de aprovação.

O PNE 2014-2024 é composto por 14 Artigos, 20 Metas e 254 Estratégias. De início, apresenta-se uma súmula do Plano, numa demonstração da riqueza das ideias básicas que o sustenta.

Quadro 1 – Ideias Básicas do PNE 2014-2024

Artigos	Ideia Básica
1º	Registra a aprovação do PNE para 10 anos - atendimento ao Art. 214 da CF/1988.
2º	Apresenta as 10 Diretrizes do PNE.
3º	Versa sobre o cumprimento das Metas e Estratégias a médio e longo prazos dentro da vigência do PNE.
4º	Destaca as referências que fundamentam o PNE: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), Censos Demográficos, Censos Educacionais da Educação Básica e Superior (disponíveis na data de publicação do PNE).
5º	Registra o cumprimento do PNE por meio de Monitoramento contínuo e Avaliações periódicas, divulgação dos resultados, análise e proposição de políticas públicas e da revisão do percentual de investimento público em educação pelo Ministério da Educação (MEC), Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, Conselho Nacional de Educação (CNE), Fórum Nacional de Educação (FNE).
6º	Trata da realização de Conferências (pelo menos 2) para avaliar a execução do Plano (precedidas de Conferências Distrital, Municipais e Estaduais
7º	Reafirma o Regime de Colaboração entre os entes federados.
8º	Exige a e Elaboração e/ou adequação dos Planos Municipais e Estaduais de Educação (no prazo de 1 ano contado da publicação da Lei que aprovou o PNE.
9º	Ratifica a Gestão democrática da educação: prazo de 2 anos para Municípios e Estados aprovarem Leis específicas.
10	Determina a formulação pelos entes federados de plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais (compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do PNE).

11	Confirma o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica: como fonte de Informação para a qualidade da educação básica e para a orientação das Políticas Públicas (a cada 2 anos).
12	Redefine o encaminhamento pelo Poder Executivo, no 9º ano de vigência deste PNE, ao Congresso Nacional do Novo Projeto de Lei para os próximos 10 anos.
13	Estabelece a Instituição, pelo Poder Público, do Sistema Nacional de Educação (prazo de 2 anos a contar da publicação desse PNE).
14	Define a vigência de 10 anos para o PNE, a partir de 25 de junho de 2014.

Fonte: Elaboração própria.

A Constituição Federal Brasileira (CF/1988), no seu Artigo 214, trata do estabelecimento do Plano Nacional de Educação, definindo-o de duração plurianual, cujo objetivo primordial versa sobre a articulação e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, integrando as ações do poder público com o foco nas seguintes diretrizes: a erradicação do analfabetismo, a universalização do atendimento escolar, a melhoria da qualidade do ensino, a formação para o trabalho e a promoção humanística, científica e tecnológica do País (Brasil, 1988).

Tal dispositivo legal remete a um destaque acerca das diretrizes gerais do PNE 2014-2024, constantes no Artigo 2º:

- I - erradicação do analfabetismo;
- II - universalização do atendimento escolar;
- III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;
- IV - melhoria da qualidade da educação;
- V - formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;
- VI - promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;
- VII - promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País;
- VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;
- IX - valorização dos (as) profissionais da educação;
- X - promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental (BRASIL, 2014).

As diretrizes gerais constantes nos incisos I, II e IV do PNE reafirmam as orientações dadas pela Constituição Federal de 1988 e a diretriz que explicita “a formação para o trabalho e a promoção humanística, científica e tecnológica do País” se desmembra nos incisos V e VII, numa demonstração de que a voz popular foi ouvida para além das Conferências Municipais, Estaduais e também da Conferência Nacional.

Uma das grandes questões debatidas e propostas pela sociedade civil durante o processo de tramitação do Plano diz respeito ao financiamento da educação com padrão de qualidade e equidade. Tal proposição visa assegurar o estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto (PIB), de modo a assegurar o atendimento às necessidades de expansão, dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e a sustentabilidade ambiental, universalização do atendimento escolar, superação das desigualdades educacionais, valorização dos profissionais da educação, difusão dos princípios da equidade e a reiteração da gestão democrática da educação, esta última, inclusive, com terminante ordenamento para os municípios e estados aprovarem Leis específicas, no prazo de 2 anos contados da publicação da Lei em pauta.

O acompanhamento da execução do PNE, tanto pela realização de pelo menos duas Conferências Nacionais, precedidas de Conferências Distrital, Municipais e Estaduais, como pela via do monitoramento e da avaliação, que, em termos mais amplos está sob reponsabilidade de órgãos gestores do Estado (MEC, CNE, FNE, Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal) simboliza o grande objetivo de zelar pelo cumprimento das Metas e Estratégias a médio e longo prazos e dentro da vigência do Plano, seguido de outros pontos importantes para o êxito do mesmo, quais sejam: a divulgação dos resultados, a análise e proposição de

políticas públicas e a incessante revisão do percentual de investimento público em educação.

O rol de imperativos legais distribuídos nos artigos constantes do PNE 2014-2024 legitima obrigações assumidas no Plano de Metas e Compromissos de Todos pela Educação (BRASIL, 2007) em relação às categorias centrais que justificam as Metas e Estratégias delineadas no Anexo ao PNE. Com vistas a um primeiro olhar para a amplitude do PNE, o quadro a seguir apresenta o quantitativo de Metas e Estratégias, bem como faz destaque para a categoria relacionada a uma determinada Meta e suas Estratégias.

Quadro 2 – Categorias Centrais do PNE 2014-2024

Metas (20)	Estratégias (254)	Categorias Centrais (20)
1	17	Educação Infantil
2	13	Ensino Fundamental
3	14	Ensino Médio
4	19	Educação Especial
5	7	Alfabetização
6	9	Educação Integral
7	36	Aprendizado e fluxo
8	6	Escolaridade Média
9	12	EJA – Alfabetização
10	11	EJA – Integrada e Profissional
11	14	Educação Profissional
12	21	Educação Superior
13	9	Titulação dos Professores
14	15	Pós Graduação
15	13	Formação dos Professores
16	6	Formação Continuada e Pós Graduação de Professores
17	4	Valorização Docente
18	8	Plano de Carreira Docente
19	7	Gestão Democrática
20	12	Financiamento e Educação

Fonte: Elaboração própria.

As categorias delineadas a partir das Metas e do conjunto de Estratégias não dispensam de forma alguma, na consecução do movimento de execução, implementação e avaliação do PNE, a diretriz “melhoria da qualidade da educação” como meio e como fim, portanto o tema “qualidade” pode ser entendido como o eixo de sustentação pelo qual será possível ter um parâmetro de busca em direção ao alcance das Metas estabelecidas, no processo a ser implementado pelos sujeitos sociais e educacionais.

Com essa constatação, na seção que se segue, buscaremos apresentar como o tema da qualidade da educação está registrado nos Artigos, Metas e Estratégias do PNE 2014-2024.

2 - O tema da qualidade no PNE 2014-2024

O tema da qualidade no PNE 2014-2024 está explicitado em 2 dos seus 14 Artigos, bem como em 9 das suas 20 metas, abarcando 25 estratégias das 254 que o compõe na totalidade, como pode ser constatado em destaque no quadro 3.

Quadro 3 – O tema da qualidade no PNE 2014-2024

Artigo/Meta	Caput/Inciso/Estratégia/Anúncio	Categoria
Artigo 2º	IV – melhoria da qualidade de educação	Educação Básica e Superior
	VIII – avaliação do padrão de qualidade	Financiamento
Artigo 11	Caput - a qualidade da oferta	Educação profissional
	11.3) padrão de qualidade;	
	11.8) avaliação da qualidade	
Meta 1	1.6 e 1.15) parâmetros nacionais de qualidade	Educação infantil
Meta 2	2.11) garantida a qualidade	Ensino fundamental
Meta 3	3.12) garantida a qualidade	Ensino Médio
Meta 4	4.14) definir indicadores de qualidade	Educação Especial
Meta 7	Caput - Fomentar a qualidade	

	7.4) melhoria contínua da qualidade educacional (IDEB)	Educação Básica
	7.5) metas de qualidade estabelecidas para a educação básica (PAR)	
	7.7) avaliação da qualidade	Ensino Fundamental e Médio
	7.8) desenvolver indicadores específicos avaliação da qualidade	Educação Especial
	7.13 Qualidade e Tecnologia – INMETRO (Transporte Escolar)	Educação no Campo
	7.21) parâmetros mínimos de qualidade (infraestrutura, recursos pedagógicos) e melhoria da qualidade do ensino;	Educação Básica
	7.31) melhoria da qualidade educacional (saúde)	Profissionais da Educação
	7.35) garantir a qualidade	Educação Básica (iniciativa privada)
Meta 11	Caput - a qualidade da oferta	Educação Profissional
	11.3) padrão de qualidade;	
	11.8) avaliação da qualidade	
Meta 12	Caput - qualidade da oferta e expansão	Educação Superior
	12.14) melhoria da qualidade da educação básica (na questão da formação em nível superior)	
	12.18) qualidade da educação básica (por meio da expansão para atender a demanda a ser formada)	
	12.19) qualidade da decisão	
Meta 15	Caput - qualidade da educação superior	Educação Superior
	13.4) qualidade dos cursos de pedagogia e licenciaturas	
	13.5) elevar o padrão de qualidade das universidades	
Meta 20	20.1) padrão de qualidade nacional	Financiamento
	20.6, 20.7, 20.8, 20.10) Custo Aluno-Qualidade inicial - CAQi e Custo Aluno Qualidade - CAQ	
	20.11) padrão de qualidade na educação básica (aprovação da Lei de Responsabilidade Educacional).	

Fonte: Elaboração própria.

Como pode ser observado, o tema da qualidade perpassa a educação básica e superior e suas modalidades, bem como na questão do financiamento e no que diz respeito aos profissionais da educação. Faz-se, assim, uma descrição mais detalhada do anúncio da qualidade nas categorias elencadas.

No Artigo 2º a qualidade é diretriz orientadora da melhoria da educação e juntamente com a equidade é requerida como padrão na concretização da meta de aplicação de recursos públicos na educação, conforme se pode ler na Meta 20: “ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio” (Brasil, 2014).

No Artigo 11 a ênfase no tema qualidade está especificamente na educação básica, constituindo fonte primordial de informação para a avaliação em larga escala, com vista às tomadas de decisão em relação às políticas públicas.

Na Meta 1, Estratégia 1.6, o tema diz respeito aos parâmetros nacionais de qualidade a serem implantados até o segundo ano de vigência do Plano na avaliação da educação infantil, abarcando todos os âmbitos desse nível de ensino (pedagógicos, infraestrutura, quadro de pessoal, gestão, recursos, acessibilidade, entre outros). Do mesmo modo, o tema aparece na Estratégia 1.13 no intuito de preservação das especificidades da criança zero a cinco anos, bem como a articulação com a etapa escolar seguinte, o ensino fundamental.

Nas Metas 2 e 3 (Estratégias 2.11 e 3.12), o tema da qualidade está atrelado a formas alternativas de oferta dos ensinos fundamental e médio, com o objetivo de atender aos filhos e filhas de profissionais que se dedicam a atividades de caráter itinerante.

Na Meta 4, Estratégia 4.14, o foco está na definição de indicadores de qualidade para a política de avaliação e supervisão de instituições públicas e privadas que prestam atendimento a alunos com deficiência, transtornos globais

do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, isto no segundo ano de vigência do PNE.

Na Meta 7, em seu caput, está o imperativo de “fomentar a qualidade da educação básica” tendo como fim atingir médias nacionais para o IDEB, A então previsão para 2021 estava assim estipulada: 6,0 para os anos iniciais do ensino fundamental; 5,5 para os anos finais; e 5,2 para o ensino médio.

Ainda nesta Meta, na Estratégia 1.4 está a busca pela melhoria contínua da qualidade educacional e para tanto está a exigência de processo contínuo de auto avaliação das escolas, constituição de instrumentos de avaliação que orientem as dimensões a serem fortalecidas, com destaque para a elaboração de planejamento estratégico, a formação continuada de profissionais da educação e o aprimoramento da gestão democrática.

A Estratégia 7.5 faz menção ao Plano de Ações Articuladas (PAR), quanto a sua formalização e execução, indicando que metas de qualidade deverão ser estabelecidas para a educação básica pública com vistas à melhoria da gestão educacional, a formação docente e de profissionais de serviços e apoio escolares, ampliação e desenvolvimento de recursos pedagógicos e melhoria e expansão da infraestrutura física da rede escolar.

A Estratégia 7.7 prima pelo aprimoramento da avaliação da qualidade dos ensinos fundamental e médio e faz destaque ao ensino de ciências indicando que o mesmo deve ser englobado nos exames finais do ensino fundamental. Também especifica a incorporação do ENEM, assegurada a sua universalização, ao SAEB. A Estratégia ainda registra o necessário incentivo ao uso dos resultados das avaliações nacionais pelas escolas e redes de ensino para a melhoria de seus processos e práticas pedagógicas.

A Estratégia 7.8 remete ao desenvolvimento de indicadores específicos de avaliação da qualidade da educação especial, bem como da qualidade da educação bilíngue para surdos. A Estratégia 7.13 remete à qualidade do transporte gratuito

para os estudantes da educação do campo na faixa etária da educação escolar obrigatória, conforme definições do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO) e com financiamento compartilhado entre a União e os entes federados. Na Estratégia 7.21, também a União, em conjunto com os entes federados, estabelecerá, no prazo de 2 (dois) anos contados da publicação desta Lei, parâmetros mínimos de qualidade dos serviços da educação básica, bem como a adoção de medidas para a melhoria da qualidade do ensino.

Na Estratégia 7.31 está a busca da melhoria da qualidade educacional por meio do estabelecimento de ações efetivas voltadas para a promoção da saúde e da integridade física, mental e emocional dos profissionais da educação. E na Estratégia 7.35, como forma de garantir a qualidade e o cumprimento da função social da educação, está a exigência da regulação da oferta da educação básica para a iniciativa privada.

Na Meta 11 o propósito é triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% (cinquenta por cento) da expansão no segmento público. Na Estratégia de número 11.5, a busca de padrão de qualidade está voltada para a educação profissional técnica de nível médio, mas na modalidade de educação a distância e se refere fomentar a expansão da oferta de, com a finalidade de ampliar a oferta e democratizar o acesso à educação profissional pública e gratuita, assegurado. E quanto a Estratégia 11.8, também voltada para a educação profissional técnica de nível médio das redes escolares públicas e privadas, o objetivo é institucionalizar sistema de avaliação da qualidade da educação profissional.

A Meta 12 tem como objeto a educação superior. O desafio é elevar a taxa bruta de matrícula para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos. A ênfase para a qualidade está voltada para a oferta e expansão de pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas no segmento público.

A Estratégia 12.14 reafirma o compromisso da educação superior com a melhoria da qualidade da educação básica, cuja intenção é detalhar e mapear a demanda e fomentar a oferta de formação de pessoal, com destaque para a formação nas áreas de ciências e matemática, considerando as necessidades do desenvolvimento do País e a inovação tecnológica.

Na Estratégia 12.18, também está colocado o compromisso com a oferta e qualidade da educação básica. Para tanto, se faz necessário estimular a expansão e reestruturação das instituições de educação superior, no caso, as estaduais e municipais cujo ensino seja gratuito, por meio de apoio técnico e financeiro do Governo Federal, mediante termo de adesão a programa de reestruturação, na forma de regulamento, que considere a sua contribuição para a ampliação de vagas, a capacidade fiscal e as necessidades dos sistemas de ensino dos entes mantenedores.

Na Estratégia 12.19, o foco está na reestruturação de procedimentos adotados na área de avaliação, regulação e supervisão de instituições e cursos superiores, dando ênfase na qualidade de decisão e melhoria de prazos em relação os processos de autorização, reconhecimento ou renovação de reconhecimento, credenciamento ou credenciamento de, no âmbito do sistema federal de ensino aos.

Ainda sobre a educação superior, a Meta 13 se refere à qualidade no sentido de elevar e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício para 75% (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores.

Nessa direção, a Estratégia 13.4 se refere por meio da aplicação de instrumento próprio de avaliação aprovado pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES). Está ainda o compromisso de fazer a integração desses cursos com as demandas e necessidades das redes de educação básica, de modo a permitir aos graduandos a aquisição das qualificações necessárias para a

condução do processo pedagógico dos futuros alunos, combinando formação geral e específica com a prática didática, além da educação para as relações étnico-raciais, a diversidade e as necessidades das pessoas com deficiência.

A Estratégia 13.5 diz respeito a elevação do padrão de qualidade das universidades, de modo a direcionar sua atividade na realização efetiva de pesquisa institucionalizada, articulada a programas de pós-graduação *stricto sensu*.

Na Meta 20, Estratégia 20.1, o intento é a garantia de fontes de financiamento permanentes e sustentáveis para todos os níveis, etapas e modalidades da educação básica, observando-se as políticas de colaboração entre os entes federados, com vistas a atender suas demandas educacionais à luz do padrão de qualidade nacional.

No tocante ao Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi) e Custo Aluno Qualidade (CAQ), na Estratégia 20.6, está definido para o prazo de 2 (dois) anos da vigência do PNE que o CAQi será referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a sua implementação plena.

Na Estratégia 20.7 está o imperativo de implementação do CAQ como parâmetro para o financiamento da educação básica em todas as etapas e modalidades, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar.

Na Estratégia 20.8 está estipulado que o CAQ será definido no prazo de 3 (três) anos e será continuamente ajustado, com base em metodologia formulada pelo MEC, com o acompanhamento do FNE, do CNE e das Comissões de

Educação da Câmara dos Deputados e de Educação, Cultura e Esportes do Senado Federal.

De acordo com a Estratégia 20.10 “caberá à União, na forma da lei, a complementação de recursos financeiros a todos os Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ”.

Finalizando a observação dos excertos do PNE que explicitam o tema “qualidade” e aqui resumidamente apresentados, a Estratégia 20.11 define a aprovação da Lei de Responsabilidade Educacional, no prazo de 1 (um) ano, com vistas a assegurar em cada sistema e rede de ensino padrão de qualidade na educação básica, em consonância com as metas de qualidade conferidas por institutos oficiais de avaliação educacionais.

Assim, frente ao imperativo da qualidade no PNE e compreendendo a Lei como ferramenta da política educacional, cuja implementação é feita pelos sujeitos históricos, a análise de Arelaro (1990, p. 100) assume especial reevância. Afirma a autora que “[...] é importante considerar que a categoria ‘qualidade’ traduz um conceito histórico-social, não havendo, científica e pedagogicamente, uma ‘qualidade’ em si [...]”. Nesses termos, “o que significa atender as demandas educacionais à luz do padrão de qualidade nacional?”.

Não priorizando nesse momento uma análise da ênfase dada ao tema qualidade em relação a todas as categorias destacadas no quadro acima, faz-se destaque para o lugar do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), agora imperativo legal para medir a qualidade nesta etapa da educação escolar.

No PNE 2014-2024, conforme explicitado na Meta 7, Estratégia 7.4, está em evidência o IDEB como fomento à qualidade da educação básica. O IDEB, a partir de 2007, com o Decreto nº 6.094 - Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação - passou a representar o principal indicador da qualidade da educação

básica brasileira, cabendo aos sistemas de ensino assegurar a elevação dos índices e, conseqüentemente, a melhoria da qualidade da educação (BRASIL, 2007).

Portanto, continua nesse Índice o parâmetro para medir com propriedade oficial o critério da qualidade do ensino e da aprendizagem na educação escolar básica. Com o IDEB, os sistemas municipais, estaduais e também o federal de ensino, têm metas de qualidade a serem atingidas. O IDEB é calculado a partir dos dados sobre o fluxo escolar, obtidos pelo resultado do Censo Escolar e as médias de desempenho nas avaliações do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Anísio Teixeira (INEP,) tais como: o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), para as unidades da federação de todo o país; e, a Prova Brasil, para os municípios.

O IDEB é divulgado a cada dois anos e permite que se realize o monitoramento da qualidade da educação, entendido este, segundo Fletcher (1995, p. 98) como “um levantamento recorrente de informações a intervalos regulares e previsíveis com o propósito de produzir um juízo de valor”.

Ressalta-se, em tempo, que a qualidade pretendida e medida pelo IDEB, por meio das avaliações em larga escola e relacionadas ao fluxo escolar, não envolve toda a complexidade do processo educacional. Pensar, pois, apenas o alcance de médias exigidas pelo IDEB como qualidade do ensino é uma forma limitada de pensar a educação. O mesmo pode ser compreendido em relação avaliações em larga escala destinadas também ao ensino superior.

Com efeito, o desafio eminente às escolas na direção da possibilidade de uma qualidade socialmente referenciada, é desenvolver uma educação que dê conta de atender a diversidade de formas igualitária e justa. Neves (1994, p. 24) analisa que “a escola é, ao mesmo tempo, reprodutora das relações sociais de produções capitalistas e espaço de luta de classes para superar estas relações”.

Assim, no tocante ao processo de ensino e de aprendizagem (planejamento, currículo, gestão, avaliação escolar e educacional) nas suas diferentes etapas,

níveis e modalidades da educação ou em qualquer outro âmbito educacional, a concepção de qualidade precisa estar relacionada a um projeto social que objetiva a promoção humana em detrimento a promoção mercadológica nacional vigente.

É com base nessa compreensão que pode pensar não em uma qualidade aberta as conveniências da sociedade vigente, voltada para atender necessidades mercantilistas, individualistas, corporativistas, mas numa qualidade socialmente referenciada no sentido de atender a todos os sujeitos históricos, sem distinção em qualquer aspecto da vida ou âmbito de formação. Mas, como busca-la?

3 A busca pela concepção da qualidade socialmente referenciada

O tema da qualidade na educação como uma das diretrizes do PNE 2014-2024 e seus desmembramentos como forma de atenção às especificidades inerentes às etapas, níveis, modalidades, processos, a exemplo da avaliação em larga escala, da gestão democrática da educação, do financiamento da educação, da formação e valorização docente, entre outros, pode ser compreendido como a alavanca principal para o alcance das metas e a fortificação das estratégias. Entretanto, importa aqui compreender que apenas anunciar a qualidade de uma ação ou para uma ação, não implica em uma compreensão que demonstre que o significado, o conceito e principalmente a concepção que se busca e que se quer estão evidenciadas.

As grandes questões que certamente estão presentes na mente de cada estudioso da educação, de cada pesquisador empenhado na legitimação do PNE, em relação às categorias elencadas no quadro 2 e sobre as quais está a justificativa que fundamenta a razão de um PNE, podem ser as seguintes: qual qualidade? Em qual sentido? Em relação a que e a quem? Qual o significado, o conceito e a concepção almejada da qualidade explicitada para a educação?

Num primeiro momento parece que voltar ao tema da qualidade “pode provocar uma sensação de banalidade, de algo simplório, já por demais pensado e/ou problematizado no contexto do campo educacional brasileiro” (Azevedo, 2011, p. 411).

Entretanto, considerando a essência que materializa o estudo em foco, voltar ao tema da “qualidade” faz jus aos debates, as discussões, aos questionamentos ocorridos no processo das Conferências Municipais e Estaduais, cujas vozes de educadores comprometidos com uma sociedade e uma educação mais justa e humana ressoavam em direção a definição de uma concepção de qualidade que não se prestasse a dubiedades, incertezas ou imprecisões, portanto, precisaria ser definida e legitimada na letra da Lei para os próximos 10 anos como uma qualidade socialmente referenciada, numa perspectiva progressista, dialética, crítica.

Nesses termos, retornamos à Azevedo (2011), cuja análise referenda a razão das questões colocadas sobre o tema qualidade. Afirma a autora que:

De fato, não se trata de um tema novo ou inovador, capaz de despertar a busca de resposta a questões complexas e desafiadoras. Entretanto, é por isto que pensar sobre ele, a partir das nossas experiências de pesquisa, ganha relevância e importância, no âmbito do debate sobre as políticas públicas para a educação (AZEVEDO, 2011, p. 411).

Concorda-se que o tema da qualidade pode ser apreendido sob vários pontos de vista, mas a concordância maior está na tarefa que os pesquisadores têm no que se refere a retomá-lo no âmbito dos debates sobre as políticas públicas de educação, considerando o lugar que ocupa no PNE.

Nessa direção, quanto ao significado de qualidade, com vistas a ser articulada a uma concepção teórica, política e social, a contribuição de Azevedo (2011), mais uma vez, atende a percepção que se pretende:

Em uma definição mais corriqueira, a qualidade é tomada como propriedade, atributo ou condição das coisas ou pessoas, capaz de distingui-las das outras e de lhes determinar a natureza. Isto implica que o conceito de qualidade sempre pressupõe parâmetros comparativos, que permitam a distinção entre o que se julga uma boa ou má qualidade, particularmente quando se focalizam fenômenos sociais. Sendo assim, na condição de um atributo, a qualidade e seus parâmetros integram sempre o sistema de valores que predominam em cada sociedade, o que significa dizer que sofrem variações de acordo com cada momento histórico e, portanto, de acordo com as circunstâncias temporais e espaciais. Em consequência, por ser uma construção humana, o conteúdo conferido à qualidade está diretamente vinculado ao projeto de sociedade prevalecente em determinadas conjunturas. Como tal, se relaciona com o modo pelo qual se processam as relações sociais, produto dos confrontos e acordos dos grupos e classes que dão concretude ao tecido social em cada realidade (AZEVEDO, 2011, p. 422).

Nesses termos, cabe lembrar que a qualidade da educação é um princípio constitucional do ensino público, legalmente registrado na Constituição Federal Brasileira de 1988, esta, produto dos confrontos e acordos, portanto também resultante de uma construção humana. Assim, a qualidade é integrante de um sistema de valores de uma determinada sociedade, por isso suscetível a um projeto de sociedade que não o projeto que se quer e que se almeja. Em decorrência e com o mesmo teor a qualidade também é princípio orientador da educação na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a LDB 9394 (BRASIL, 1996).

Considerações Finais

O presente artigo ao delinear o PNE 2014-2024 com destaque para o tema da qualidade nele explicitado, apresentou uma breve análise do termo, registrando alguns indicativos para a necessária busca pela qualidade socialmente referenciada para todos.

Qualidade esta de difícil alcance, pois a educação no geral é perpassada pelos limites e possibilidades da dinâmica pedagógica, econômica, social, cultural,

política de uma dada sociedade, portanto, é elemento partícipe das relações sociais mais amplas. Entretanto, pode vir a contribuir, contraditoriamente, para a transformação social provendo meios para a possibilidade de construção de um projeto de nação não delineado pelas malhas capitalistas, cujo centro de tudo é o “econômico”, mas que seja voltado para a promoção humana.

Nessa direção, se faz necessário ter claro que inferências e interferências estão presentes no imperativo legal representado pelo tema qualidade da educação nacional, ou como está explícito no PNE 2014-2024, a “melhoria da qualidade da educação”. Falar em melhoria da qualidade requer clareza sobre o processo visível de mercantilização da educação, da redução da prática social a mera condição de serviço e da precarização do trabalho docente. E, ainda requer observação do cenário brasileiro desigual - desigualdades regionais, estaduais, municipais e locais, normas e redes nem sempre conectadas, diferentes atores (potencialidades individuais e grupais), a dinâmica pedagógica (processo ensino-aprendizagem), o currículo, e a avaliação.

É preciso ainda considerar as dimensões intra e extraescolares, a socioeconômica e a cultural, bem como o custo aluno-qualidade, a qualidade social, a qualidade política, que compreendem fins, valores e ética, processos educativos (práticas curriculares, planejamento pedagógico, processo de participação, dinâmica da avaliação), financiamento público, estrutura e características de cada sistema ou instituição, livre organização sindical, formação inicial e continuada dos profissionais de educação, valorização e planos de carreira, satisfação e engajamento dos diferentes segmentos da educação.

Nesse sentido, Azevedo (2011), lembrando também o processo participativo de construção do PNE em estudo, por ocasião das Conferências no ano de 2010 e, em especial, se referindo a Conferência Nacional de Educação, analisa que a noção de qualidade adotada no documento final ainda incorpora pressupostos acordados pelas forças progressistas nos embates do campo educacional desde os

anos 1980. Assim, com o intento de superar essa noção se faz urgente, dentre outros elementos, a necessidade de construção de políticas de fato de Estado, voltadas para a qualidade da educação socialmente referenciada para todos.

Uma qualidade que é reconhecida na Constituição Federal de 1988 como um direito fundamental, um direito humano, portanto, que implica considerar a própria humanização do homem numa perspectiva de emancipação (Duarte, 2007; Freitas, 2008), mas envolta em desafios de várias ordens considerando diferentes e diferenciados espaços educacionais brasileiros. Desafios estes, quando não superados, podem vir a ignorar o caráter dialético dos fenômenos humanos e sociais, marcando distância com a busca da almejada qualidade socialmente referenciada, fundamentada na “gestão democrática da educação”, com fundamentos na democracia participativa.

Em suma, a busca pela qualidade socialmente referenciada tem relação com um determinado projeto de nação. Para tanto, o PNE 2014-2024, com suas metas e estratégias, precisa, para pelo menos se aproximar do horizonte pretendido, que novas bases comecem a ser edificadas, mesmo que nos interstícios de um sistema capitalista. A tarefa está posta para todos os pesquisadores, gestores da educação, educadores em geral, desde que empenhados na promoção humana e social de todos, sem exceções, com vistas a uma sociedade democrática.

Dos indicativos ressaltados, pode-se depreender que a qualidade na educação, por ser uma categoria dinâmica e complexa, não está imune a entendimentos dúbios, incertos, imprecisos, podendo servir a interesses vários. Por isso, é preciso buscar compreendê-la em relação à totalidade das relações sociais, com base em uma concepção “histórico-social”, portanto, crítica. Por este caminho pode-se começar a visualizar possibilidades de um projeto de sociedade, de educação e de ser humano sustentado por uma qualidade socialmente referenciada.

Referências

ARELARO, L. R. G. Resistência e Submissão: a reforma educacional na década de 1990. In: KRAWCEY, K. N; CAMPOS, M. B; HADDAD, S. *O cenário educacional latino-americano no limiar do Século XXI: reformas em debate*. Campinas, SP: Autores Associados, 2000.

AZEVEDO, J. L. de. Notas sobre a análise da gestão democrática da educação e da qualidade de ensino no contexto das políticas educativas. *RBP AE*. v. 27, n. 3, p. 365-588, ste./dez, 2011.

BRASIL. *Lei 13.005, de 25 de junho 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE 2014-2024 e dá outras providências. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília: DF, 2014.

BRASIL. Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 abr.2007. Seção 1,p. 5-6.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Diário Oficial da União. 05 out. 1988.

BRASIL. *Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF, 23 dez. 1996.

DUARTE, C. S. A educação como um direito fundamental de natureza social. *Educação e Sociedade*. Campinas, v. 28, n. 100 – especial, p. 691-713, out. 2007. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 25 de jul./2014.

FLETCHER, P. R. Propósitos da avaliação educacional: uma análise das alternativas. *Estudos em Avaliação Educacional*. n. 11, p.93-141, jan-jun. São Paulo, 1995.

FREITAS, D. T. de. Ação reguladora da União e qualidade do ensino obrigatório (Brasil, 1988-2007). *Educar*. Editora UFPR: Curitiba, n. 31, p. 33–51, 2008.

MONLEVADE, J. A. A importância do Conselho Municipal de Educação na elaboração, implantação e acompanhamento da execução do Plano Municipal de Educação. In: *Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de*

Educação Pró-Conselho: caderno de referência / coordenação geral de articulação e fortalecimento institucional dos sistemas de ensino. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2004.

NEVES, L. M. W. Educação no Brasil de hoje: determinantes. In: NEVES, Lúcia Maria W. *Educação e política no Brasil de hoje*. São Paulo: Cortez, 1994.