



IV SINGEP

Simpósio Internacional de Gestão de Projetos, Inovação e Sustentabilidade
International Symposium on Project Management, Innovation and Sustainability

ISSN: 2317 - 8302

PLANEJAMENTO EM EDUCAÇÃO E ESTUDOS POPULACIONAIS: UMA CONTRIBUIÇÃO À DISCUSSÃO EXISTENTE

ROSANGELA MARIA PONTILI

Universidade Estadual do Oeste do Paraná - UNIOESTE
rpontili@yahoo.com.br

KATIA FABIANE RODRIGUES

UNIOESTE
kafrodrigues@yahoo.com.br

RICARDO RIPPEL

UNIOESTE
ricardorippel@yahoo.com.br



IV SINGEP

Simpósio Internacional de Gestão de Projetos, Inovação e Sustentabilidade
International Symposium on Project Management, Innovation and Sustainability

ISSN: 2317 - 8502

PLANEJAMENTO EM EDUCAÇÃO E ESTUDOS POPULACIONAIS: UMA CONTRIBUIÇÃO À DISCUSSÃO EXISTENTE

Resumo:

O objetivo principal do presente artigo foi o de discutir possíveis propostas de planejamento educacional que levem em conta os estudos populacionais dos potenciais demandantes de políticas públicas na área da educação. Para tanto, fez-se uso de análises estatísticas e análises de tendência da população brasileira, a partir dos dados das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNAD's), dos anos de 1997 a 2011. Percebeu-se que as propostas de planejamento, até então elaboradas para o setor educacional brasileiro, não levaram em conta o crescimento da demanda para o setor educacional, o que provocou gargalos que ainda afetam o alcance de resultados mais eficientes. Sugeriu-se, assim, que haja uma retomada do planejamento de longo prazo e que o mesmo venha acompanhado de diagnósticos precisos sobre o crescimento da população em idade escolar, sobre a frequência e a defasagem escolar, além de outros indicadores sociais e econômicos.

Palavras-chave: Planejamento educacional; Políticas públicas; Estudos populacionais.

Abstract:

The main objective of this article was to discuss possible proposals for educational planning that take into account the population studies of potential interested of public policies in education. To this end, there was use of statistical analysis and trend analysis of the Brazilian population, based on data from the *Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios* (PNAD's), the years 1997 to 2011. It was noticed that the planning proposals previously prepared for the Brazilian education sector did not take into account the growing demand for the educational sector, which caused bottlenecks that still affect the achievement of more effective results. It was suggested, therefore, that there is a resumption of long-term planning and that it is accompanied by accurate diagnoses on the growth of the school age population, the frequency and school lag, as well as other social and economic indicators.

Keywords: Educational planning; Public policy; Population studies.



1 Introdução

No Brasil, o planejamento para o desenvolvimento sempre esteve atrelado ao crescimento econômico, ideia esta que se fortaleceu durante o período conhecido como “ditadura militar”, que se estendeu de 1964 a 1985. Antes disso, algumas iniciativas da parte dos governantes que assumiam o comando político do Brasil também se direcionavam mais para a preocupação em industrializar o país, criar emprego para uma população que estava em franca fase de expansão e garantir crescentes níveis de urbanização. Cite-se como exemplo o Plano de Metas, elaborado em 1956, pelo Governo Juscelino Kubitschek e que priorizou as indústrias intermediárias e produtoras de equipamentos, os setores de energia e transporte, assim como a construção de Brasília (Brasil, 2002).

Buarque (1999) ressalta que através do planejamento uma sociedade exerce o poder de decisão sobre seu futuro, uma vez que este se refere a uma ferramenta de trabalho que auxilia na realização de objetivos pré-determinados. Em Toni (2003) afirma-se que o planejamento consolidou-se como prática comum de governo e universalmente aceita para a racionalização de serviços e da máquina pública no contexto do pós-guerra. No Brasil, a preocupação em solucionar problemas que interferissem no estímulo dos setores econômicos e fossem causadores de tensão nas relações sociais constituíram-se em tema de debate desde o Governo de Campos Salles (1898-1902). Mas, foi através de iniciativas tomadas em 1942 que se consolidou na estrutura administrativa a função do planejamento como instrumento estatal de organização social e econômica. Daí em diante tem destaque diversas experiências de planejamento governamental, de médio e longo prazo, as quais culminaram com a elaboração do III Plano Nacional de Desenvolvimento (III PND) e I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (I PND/NR), entendidos como documentos meramente formais. Atualmente, o Plano Plurianual (PPA) é entendido como principal instrumento de planejamento de médio prazo do governo brasileiro, sendo que o mesmo foi instituído pela Constituição Federal de 1988 (Brasil, 2002).

Barbosa (2006), ao analisar o lugar ocupado pela educação brasileira nos planos governamentais que se estenderam desde o Governo Juscelino Kubitschek até o fim do regime militar observou que esta, juntamente com outras políticas sociais, sempre teve um caráter secundário nos planejamentos realizados no período. O processo de redemocratização do país, juntamente com a promulgação da constituição federal de 1988, culminou com a introdução de diversas mudanças legais que objetivaram conferir maior autonomia e descentralização ao ensino (Pontili, 2005). Atualmente, a principal ferramenta de planejamento da educação no Brasil é o Plano Nacional da Educação (PNE), sendo que sua última proposta deve vigorar de 2011 a 2020, a qual apresenta 10 diretrizes objetivas e 20 metas, seguidas das estratégias específicas para sua concretização.

Entretanto, um país de dimensão continental como o Brasil, no qual impera diferenças regionais do ponto de vista econômico, social e cultural, carece de um planejamento educacional que vá além da elaboração de metas pontuais a serem cumpridas em determinado espaço de tempo. Sobre isto a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para a presidência da república brasileira representou a esperança de uma ruptura com o sistema educacional excludente. Havia um grupo de forças sociais progressistas cuja tarefa inicial era de alterar a natureza do projeto societário, a partir de uma opção clara de políticas capazes de viabilizar a repartição da riqueza, dando amplo acesso aos bens econômicos, sociais, educacionais e culturais por parte daqueles que sempre tiveram seus direitos elementares mutilados. A frustração deste grupo de progressistas está no não cumprimento da meta inicial, pois o sistema educacional vigente continua regido pela lógica do mercado, em que prevalece a



“pedagogia das competências e da qualidade total” (Frigotto, 2011; Frigotto, Ciavatta & Ramos, 2005).

Sem o intuito de esgotar o assunto, o presente artigo visa realizar um levantamento histórico das experiências de planejamento para a educação brasileira, levando-se em conta as estratégias dos Governos Federais na busca do desenvolvimento do Brasil. Além disso, voltando o olhar para o futuro, pretende-se discutir sobre possíveis propostas de planejamento educacional que levem em conta os estudos populacionais dos potenciais demandantes de políticas públicas nesta área.

A discussão aqui proposta parte do entendimento que a capacidade de argumentação e a busca de consenso são possíveis em sociedades que desenvolvem o potencial para discutir questões econômicas, sociais e políticas, ou seja, que fortalecem a compreensão do mundo e tornam os indivíduos sujeitos da história. Por isso, a formação do capital social passa pela formação do capital humano, ou seja, pela disseminação do conhecimento e da capacidade crítica que surge com a educação. Capital social, capital humano e educação agem de forma integrada na construção de um tecido social capaz de alcançar altos níveis de desenvolvimento (Ferrera de Lima, 2009; Ferrera de Lima, 2012; Piffer e Alves, 2009).

2 Metodologia e dados

Na pesquisa aqui proposta adotou-se como estratégia inicial a realização de um levantamento bibliográfico de pesquisas que tenham discutido e analisado os diversos períodos de planejamento para o desenvolvimento brasileiro, levando-se em conta o papel atribuído à educação no planejamento das políticas sociais. Para os períodos em que não ficou evidenciada uma estratégia de planejamento global, fez-se um levantamento do processo histórico e/ou das normas legais que determinaram a condução da política educacional. O resultado deste levantamento está devidamente registrado no tópico 3, descrito a seguir.

Para discutir a importância de diagnósticos e estudos populacionais que possam nortear o planejamento educacional realizou-se uma análise estatística descritiva da participação percentual de diversas faixas etárias no montante da população total do Brasil.

Além disso, as informações referentes à população brasileira são compostas de séries temporais que podem apresentar tendência de crescimento ou de queda, ao longo do tempo. Para capturar adequadamente este comportamento optou-se por usar o chamado *modelo de tendência linear*, no qual a variável tempo, t , é conhecida como *variável de tendência*. Também existem algumas séries temporais que são mais bem aproximadas por uma tendência exponencial, ou por uma tendência polinomial (Gujarati, 2000, pp. 159-162; Wooldridge, 2008, pp. 327-332). Neste caso, a análise de regressão simples pode obedecer a duas possíveis equações, conforme apresentado a seguir:

$$y_t = \beta_0 + \beta_1.t + \varepsilon_t \quad t=1, 2, \dots, 15 \quad (1)$$

ou

$$y_t = \beta_0 + \beta_1.t + \beta_2.t^2 + \varepsilon_t \quad t=1,2,\dots,15 \quad (2)$$

Em que:

y_t => População brasileira na faixa etária de 6 a 17 anos; ou 18 a 22 anos; ou 23 a 30 anos.

t => Regressando que indica o “tempo” e assume valores 1, 2, ..., 15;

β_0 , β_1 e β_2 => São os parâmetros da regressão, em que β_1 e β_2 medem uma mudança em y_t , de um período para o próximo, motivada pela passagem do tempo (mantendo os outros fatores fixos e quando $\Delta\varepsilon_t = 0$);



$\varepsilon_t \Rightarrow$ É o erro estimado, supondo-se que $E(\varepsilon_t) = 0$; $\text{Var}(\varepsilon_t) = \sigma^2$.

Como base de dados para realizar as estimativas descritas acima foi adotada a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), dos anos de 1997 a 2011. O *software* utilizado para a manipulação dos dados e elaboração das estatísticas foi o *Sas for Windows V8* e todos os cálculos foram ponderados pelo fator de expansão da amostra das PNAD's.

3 Planejamento e educação no Brasil: um breve histórico

Pensar no modo como a educação foi implantada, no Brasil, durante o período colonial, remete de imediato ao trabalho desenvolvido pelos Jesuítas, a partir de 1549, os quais tinham a missão de converter as populações indígenas ao cristianismo e ensinar-lhes a língua portuguesa. Assim, o ingresso dos conquistadores portugueses às terras ocupadas tornava-se mais fácil. No período de 210 anos, em que o modelo de educação jesuítica reinou absoluto, fundaram-se as primeiras escolas de instrução elementar, os primeiros colégios, além dos cursos de Letras e Filosofia, considerados secundários; e o curso de Teologia e Ciências Sagradas, de nível superior, para a formação de sacerdotes. Em 1759, atendendo aos interesses da corte portuguesa, o Marquês de Pombal expulsou a Companhia de Jesus do território luso, pois havia a intenção de passar de uma educação que se fundava em princípios religiosos para uma educação que atendesse aos interesses da corte. (Bello, 2001; França, 2008).

Os autores acima citados relatam, ainda, que no período de 1808 a 1821 houve a abertura de Academias Militares, Escolas de Direito e Medicina, assim como a criação da Imprensa Régia, com o intuito de atender aos interesses da corte e dar sustentação à mesma. No período imperial, que perdurou de 1822 a 1888, a Lei Magna instituiu a oferta de instrução primária gratuita a todos os cidadãos. Além disso, um projeto de lei datado de 1827 propôs a criação de pedagogias em todas as vilas e cidades; o Ato Adicional à constituição de 1834 determinou que as províncias assumissem a responsabilidade pela administração do ensino primário e secundário. A partir daí foram criados os liceus, que compreendiam o estudo das humanidades, os quais são entendidos como uma forma embrionária do ensino público no Brasil. Mas, na prática, eram poucas as atividades desenvolvidas em prol da educação, devido, principalmente às dificuldades enfrentadas pela falta de recursos. O acesso às escolas secundárias só era possível às pessoas de nível socioeconômico mais elevado e o modelo educacional tinha forte influência estrangeira.

A partir da proclamação da República a organização do sistema educacional brasileiro foi marcada pela regulamentação constitucional e pelo caráter cada vez mais voltado para a qualificação de mão de obra. No período da Primeira República (1889-1929) as reformas então instituídas tinham como objetivo garantir a gratuidade da escola primária, incluir matérias de caráter científico no currículo dos alunos e transformar o ensino em formador de alunos para os cursos superiores e não apenas preparador. Durante a Segunda República (1930-1936) criou-se o Ministério da Educação e Saúde Pública, buscou-se organizar o ensino secundário e as primeiras universidades brasileiras e, na Constituição de 1934, dispôs-se, pela primeira vez, que a educação era direito de todos (Bello, 2001).

O Plano Salte, cuja sigla indica uma prioridade a quatro áreas (saúde, alimentação, transporte e energia), foi instituído no Governo Eurico Gaspar Dutra (1946-1951) e é entendido como um primeiro ensaio de planejamento para o Brasil. Este plano foi apresentado em 1948 e não contemplava a educação entre suas metas, apesar de os educadores organizados na ABE (Associação Brasileira de Educação) alimentarem o sonho de um projeto nacional de educação (Bordignon, Queiroz & Gomes, 2011).



O Plano de Metas, do Governo de Juscelino Kubitschek - JK - (1956-1961) é reconhecido como um grande avanço na área de planejamento público no Brasil. Tendo suas prioridades bem definidas, este plano foi elaborado a partir de um diagnóstico realizado durante o segundo Governo Vargas e tinha a educação como uma de suas metas. No entanto, *as exigências educacionais, em termos quantitativos e qualitativos, seriam ampliadas em função do novo contexto de modernização da estrutura produtiva* (Barbosa, 2006, p. 18). Apesar disso, na prática, este setor social ocupou um lugar menos relevante, fazendo-se a promoção do desenvolvimento a partir da mera expansão do capital físico.

No curto período em que Jânio Quadros e, posteriormente, João Goulart governaram o país o Governo Federal propunha-se em realizar campanha para erradicar o analfabetismo, ampliar a rede física, investir no aperfeiçoamento do magistério, além de elevar o número de matrículas, através da abertura de novas escolas. Mas, o progressivo aumento dos recursos públicos para a área da educação, durante os dois governos, ficou longe de atender as carências deste setor.

Com o golpe militar de 1964 *o planejamento adquiriu, cada vez mais, o status de racionalidade técnica através do qual os objetivos apresentados como nacionais poderiam ser atingidos* (Barbosa, 2006, p. 67). O Primeiro Programa de Ação Econômica do Governo – PAEG, instituído no Governo Castelo Branco pode ser entendido mais como um programa da ação coordenada do governo no campo econômico e, na área da educação, visava ampliar as oportunidades de acesso, ajustando a composição do ensino com as necessidades técnicas e culturais da sociedade moderna. Foram feitas estimativas dos investimentos necessários em infraestrutura escolar para atender à demanda existente e projetada. Foram realizadas conferências na área da educação e elaborado o Plano Nacional da Educação, à luz de dados coletados pelo primeiro Censo Escolar. Ainda durante o Governo Castelo Branco foi lançado o Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (1967-1976), que tinha o caráter de um planejamento de longo prazo para o país. Apesar de ter sido arquivado pelo governo subsequente este plano destaca-se por ter apresentado uma estratégia de planejamento articulado para o setor educacional.

Durante o mandato de Costa e Silva foi lançado o Plano Trienal (1968-1970), o qual continha o Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED) em que o planejamento global e setorial estava fundamentado no conceito de produtividade. Assim, o sistema educacional brasileiro deveria preparar as lideranças de que o país precisava e preparar recursos humanos para o desenvolvimento e para a construção da nova sociedade. Em suas metas, destacava-se a preocupação com a eficiência e modernização da universidade brasileira.

O Planejamento Setorial de Educação foi lançado no Governo Médici como um plano para vigorar de 1970 a 1973. Tinha em seu bojo a ideia de que a “Revolução pela Educação” conduziria o país à condição de nação desenvolvida. No entanto, na prática, anunciou-se que a reforma universitária deveria ocorrer a partir da execução de programas e projetos já aprovados e dotados de recursos. Além disso, para os níveis mais elevados de ensino (nível superior e secundário de segundo ciclo) houve um movimento no sentido de eliminar sua gratuidade, o que evidenciava a fragilidade do discurso inicialmente propalado.

Segundo Bordignon, Queiroz e Gomes (2011), a partir da década de 1970 o planejamento brasileiro foi expresso através dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND's). Neste período, as metas para cada área eram definidas através de planos setoriais e, no caso da educação, foram elaborados os Planos Setoriais de Educação e Cultura (PSEC's). Ao todo, havia dez programas e vinte e um projetos, que continham desde a construção de escolas e aquisição de equipamentos, até o aperfeiçoamento, treinamento e habilitação de



professores, assim como a melhoria de remuneração do magistério. Dentre os obstáculos que deveriam ser enfrentados, destaca-se a insuficiência da oferta, mediante a crescente demanda social pela educação; o elevado volume de recursos financeiros que seria necessário para equalizar este problema; e a escassez de informações estatísticas fidedignas sobre a realidade de cada região.

No II PND e, em seguida, no II PSEC para o setor da educação apresentou-se uma síntese dos resultados obtidos até então e assumiu-se a existência de um descompasso entre o crescimento do sistema e a demanda social, a qual estava associada à limitação de recursos financeiros. Goldenstein (1985) *apud* Barbosa (2006) ressalta que o III PSEC – que era parte do III PND - pretendia ser um referencial básico norteador de iniciativas concretas que priorizassem a população de baixa renda, precisamente do campo e à margem urbana. Assumiu que o ensino superior era excessivamente elitista, mas não apresentou propostas concretas que fossem capazes de mudar essa realidade.

Finalmente, destaca-se que ao longo de todo período acima descrito o planejamento proposto para a área educacional em pouco surtiu o efeito global inicialmente proposto. Na prática, as inversões financeiras para a educação ficavam aquém do necessário e o que se conseguia era a realização de projetos pontuais.

O último grande plano de desenvolvimento apresentado à população brasileira foi o I PND/NR – I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República – proposto para o período 1986-1989, sob o Governo José Sarney. De acordo com Silva (2011) para a área da educação as metas eram semelhantes às apresentadas em projetos anteriores, tendo um objetivo mais político de redefinição do papel do Estado na gestão pública e de redefinição das competências institucionais, a partir de um compromisso maior das unidades da federação e dos municípios com atividades que, até então, eram responsabilidade do Governo Federal.

Barros e Mendonça (1998) afirmam que, na década de 1980, as mudanças nas formas de gestão do sistema público de ensino brasileiro eram impulsionadas pelo surgimento e crescimento da demanda por gestões mais democráticas, participativas e descentralizadas, a qual partia, especialmente, de professores e técnicos em educação.

No que compete ao atendimento destas demandas, a promulgação da Constituição Federal de 1988 representou um avanço para a sociedade, ao introduzir diversas mudanças legais, dentre essas: a ampliação dos repasses de recursos da união para estados e municípios; com relação ao financiamento do ensino, tem-se a determinação de que o Governo Federal deve aplicar, no mínimo, 18% de suas receitas em impostos e transferências para a manutenção e desenvolvimento do ensino, enquanto os governos estaduais e municipais obrigam-se a aplicar ao menos 25%; também conferiu maior autonomia e descentralização ao ensino; determinou a vinculação de impostos à educação; e instituiu a elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE) que deveria ser estabelecido por Lei.

Foi a partir da metade da década de 1990, entretanto, que se impulsionou e levou-se adiante, de forma efetiva, diversas mudanças no setor educacional brasileiro. Em 1996 foi aprovada a Lei nº 9.394, denominada Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), a qual instituiu como dever do Estado com a educação escolar pública a garantia de ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria. Além disso, a LDB definiu de maneira mais clara o papel a ser desempenhado por cada esfera de governo no setor educacional.

Ainda com relação às mudanças legais da década de 1990 foi criado, pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996 e regulamentado pela Lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996, bem como pelo Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997 o Fundo de



Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), o qual consistia em um fundo contábil que subvinculava uma parcela dos recursos disponíveis nas três esferas de governo para o Ensino Fundamental. Segundo Negri (1997), o critério de partilha e transferência de recursos para o Fundef incluía uma variável educacional, que era o número de alunos do ensino fundamental (regular e especial) atendidos pelo Estado e pelos Municípios, de acordo com o Censo Escolar do ano anterior, realizado pelo MEC. Essa iniciativa motivou o aumento da matrícula inicial no ensino fundamental, sob a responsabilidade dos municípios, pois quanto maior o contingente de alunos assumidos nesse nível de governo, tanto maior seria o repasse a que o município teria direito. A contribuição do Governo Federal ao ensino fundamental ocorreria a título de complementação, a fim de assegurar um valor mínimo de recursos por aluno/ano em todos os municípios e unidades da federação onde esse limite não fosse alcançado (BRASIL/MEC, 2013).

Não há dúvida de que o Fundef representou um grande avanço para o financiamento do ensino fundamental brasileiro, esclarecendo as regras a serem adotadas na distribuição de recursos. No entanto, Jardim (2010) salienta que os deputados federais e senadores da bancada do Partido dos Trabalhadores votaram contra a PEC 233, que criou o Fundef por entender que a medida, dentre outros problemas, excluía outros níveis da educação básica, sendo estes: a educação infantil, o ensino médio e a educação de jovens e adultos. A postura do PT em relação a esta questão ficou mais evidenciada quando este partido assumiu o comando do país e apresentou à sociedade o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb.

O Fundeb foi Criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007. Também foi instituído em substituição ao Fundef e deve vigorar até 2020, quando passará por uma reavaliação. Pissaia (2011) ressalta que as fontes de recursos que compõem este fundo, a partir do terceiro ano de vigência do mesmo, referem-se à contribuição de estados, distrito federal e municípios de 20% do Fundo de Participação dos Estados (FPE), do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), do Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços (ICMS), do Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIexp.), da Desoneração de exportações (Lei complementar nº 87/96), Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD), Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), quota-parte de 50% do Imposto Territorial Rural devida aos municípios. Para este fundo também foi prevista a complementação da União, quando os recursos da esfera administrativa em questão não atingirem o valor mínimo nacional por aluno ao ano. Tal valor é fixado anualmente, com diferenciações previstas para os diferentes níveis de ensino da educação básica. Quanto a sua utilização, o mínimo de 60% dos recursos deve ser direcionado para a remuneração dos profissionais do magistério da educação básica. O restante fica à disposição de outras despesas de manutenção e desenvolvimento da educação básica pública. Apesar de análises que apontaram as limitações do Fundeb, com respeito à abrangência do atendimento, ele desempenha papel que busca ir ao encontro de anseios que o outro fundo não resolveu.

De acordo com Castro, Barreto e Corbucci (2000), uma vez transferindo a responsabilidade pela oferta do ensino fundamental a estados e municípios, a partir de 1995, o governo federal pode reforçar o papel do MEC como coordenador da política nacional na área da educação, exercendo as funções normativa, redistributiva e supletiva. Nesse aspecto, destaca-se o trabalho do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o qual tem sido o órgão responsável pela política de assistência ao educando e financiamento do ensino básico. Com relação ao ensino superior, a autarquia do MEC responsável em planejar,



orientar, coordenar e supervisionar o processo de formulação e implementação da Política Nacional de Educação Superior é a Secretaria de Educação Superior (Sesu).

Do ponto de vista do planejamento educacional, a principal ferramenta a disposição do Governo Federal, no momento, tem sido o Plano Nacional de Educação (PNE). Em 25 de junho de 2014, através da Lei nº 13.005, foi aprovado o PNE com vigência para os próximos dez anos, a contar da data de publicação da lei que possui 10 diretrizes objetivas e 20 metas, seguidas das estratégias específicas de concretização que premiam iniciativas para todos os níveis, modalidades e etapas educacionais. Em suas diretrizes incluem-se: a universalização do atendimento escolar; a melhoria da qualidade da educação; e a formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade. No plano consta a previsão do percentual do Produto Interno Bruto (PIB) para o funcionamento do Sistema Nacional de Educação (SNE), o que poderá contribuir para firmar acordos nacionais que diminuiriam as lacunas de articulação federativa no campo da política pública educacional (Brasil, Ministério da Educação e Desporto [MEC], 2015).

Se for cumprida a meta de elevação dos recursos financeiros para a área da educação, como proporção do PIB, esta medida, aliada a um diagnóstico preciso dos principais gargalos do sistema poderia significar a melhoria qualitativa a muito esperada pelos profissionais do ensino e por toda sociedade brasileira.

4 Educação e estudos populacionais: conhecer para planejar melhor

Em se tratando de um diagnóstico preciso das necessidades para a área educacional, este estudo parte do princípio que conhecer a demanda potencial para todos os níveis de ensino é uma das condições para alcançar esta precisão. Contribui para isso as pesquisas na área de demografia e estudos populacionais que chamam a atenção para o fato de o Brasil estar vivendo o chamado “bônus demográfico” e, uma vez que o mesmo não é eterno, é de fundamental importância aproveitar o momento atual para gerar emprego e recursos para as próximas décadas, incluindo-se aí, as inversões em capital humano. Em estudo desenvolvido pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe [Cepal] (2005), salienta-se que nos países da América Latina era elevada a taxa de crescimento para as populações das menores faixas etárias (entre 0 e 19 anos), no início do séc. XX. Contudo, prevêem-se taxas de crescimento negativas para esta mesma faixa etária entre 2040 e 2050, tendo-se uma situação que afetará a taxa de crescimento de toda população.

A figura 1 mostra o total da população brasileira subdividida segundo a participação percentual de diversas faixas etárias, no período de 1997 a 2011. Vê-se, assim, que a participação da população com idade igual ou superior a 30 anos aumentou de 41,19% em 1997, para 51,44% em 2011, um crescimento de 10,2 pontos percentuais em 15 anos. Observando-se a população com idade entre 6 e 15 anos, tem-se uma queda na taxa de participação, com relação à população total, de 23,28% em 1997 para 16,82% em 2011. Esta queda também é expressiva entre aqueles que têm de 18 a 22 anos, pois 10,26% de toda população brasileira tinha esta idade em 1997 e, em 2011, observa-se um percentual de 8,17%. Ainda é possível somar a participação percentual de toda população com idade entre 0 e 30 anos, podendo-se perceber uma queda de 10,2% na participação percentual para esta faixa etária, de 47,07% em 1997, para 36,86% em 2011.

Levando-se em conta legislação educacional brasileira, sabe-se que é obrigatório o ingresso no ensino fundamental a partir dos 6 ou 7 anos de idade (Brasil, Leis, 1996; 2006). Não havendo reprovações no primeiro nível de ensino o adolescente ingressa no ensino médio com idade de 14 ou 15 anos, podendo concluí-lo com 16 ou 17 anosⁱⁱ. Partindo-se do princípio



que haja interesse do adolescente em continuar estudando e levando-se em conta que o mesmo precisa ser aprovado no vestibular para ingressar no ensino superior, tem-se que a demanda para cursar o mais elevado nível de ensino concentra-se na faixa etária dos 18 aos 30 anos. Visto isso e conforme observado na figura 1, pode-se dizer que tem ocorrido uma queda da taxa de participação da população que é potencial usuária do sistema de ensino brasileiro.

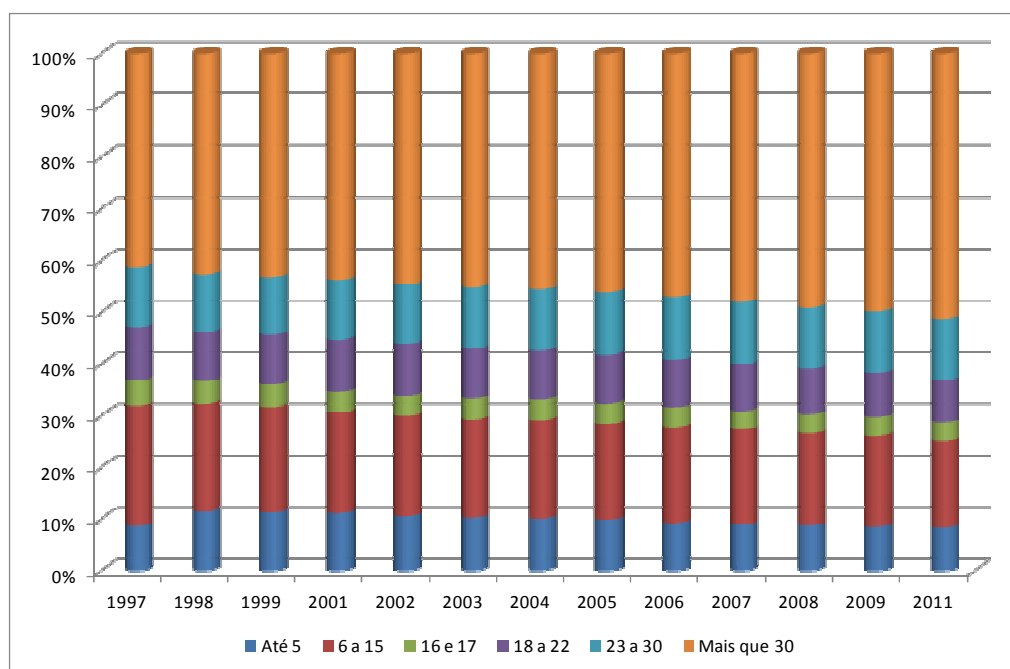


Figura 1: Total da população brasileira subdividida segundo a participação percentual de diversas faixas etárias – 1997 a 2011.

Nota. Fonte: Elaborado a partir das PNAD's de 1997 a 2011; Em ano de realização do censo demográfico (2000 e 2010) o IBGE não faz os levantamentos referentes à PNAD.

Para confirmar a tendência de queda no contingente populacional de potenciais estudantes esta pesquisa tomou nota do número absoluto de pessoas em três distintas faixas etárias, a saber: 6 a 17 anos (potenciais demandantes da educação básica: ensino fundamental e ensino médio); 18 a 22 anos (potenciais demandantes do ensino superior); 23 a 30 anos (potenciais demandantes do ensino superior em caso de atraso escolar ou reprovação no vestibular).

Para cada faixa etária calculou-se a tendência de linear do crescimento populacional, ao longo do período estudado (1997 a 2011). Antes, porém, de realizar esta tarefa, percebeu-se que o contingente populacional das três faixas etárias oscilou ao longo do período. Por exemplo, na faixa etária dos 6 aos 17 anos, a população total era de 37,8 milhões de crianças e adolescentes no ano de 1997, tendo aumentado para 41,8 milhões em 2006, seguido de uma ligeira queda, para 39,8 milhões em 2011. Além disso, observou-se um aumento constante no montante da população somente para a faixa etária dos 23 aos 30 anos.

Em vista do exposto, deduziu-se que a população das duas primeiras faixas etárias tenha apresentado uma tendência de crescimento, seguida de uma tendência de queda, tendo ocorrido somente uma tendência de crescimento para a última faixa etária. Realizaram-se, assim, duas estimativas: uma para o caso de os parâmetros da tendência indicarem a existência de apenas uma inclinação e outra para o caso de haver a indicação de duas



inclinações. As estimativas que apresentaram o melhor nível de significância estão apresentadas na Tabela 1.

Tabela 1

Modelo de tendência linear para a população brasileira potencial demandante do sistema escolar formal, segundo três faixas etárias distintas - (1997 a 2011).

Faixa Etária	Intercepto β_0	Inclinação β_1	Inclinação β_2	R ² Teste F
6 a 17 anos	37.279.110 (63,42)*	956.101,6 (4,95)*	-56.565,3 (-4,21)*	0,76 15,68*
18 a 22 anos	12.960.712,3 (51,95)*	1.128.301,8 (13,77)*	-69.914,47 (-12,27)*	0,95 106,62*
23 a 30 anos	16.568.641 (31,96)*	589.865,7 (9,03)*	- -	0,88 81,55

Nota. Fonte: Resultados da pesquisa; Os valores entre parênteses referem-se à estatística *t-student*;

*Denota significância ao nível de 1%.

Como pode ser visto, para a faixa etária dos 6 aos 17 anos, obteve um sinal positivo para a estimativa do parâmetro β_1 , o que revela uma tendência ascendente para a população nesta faixa etária, sendo que a mesma aumentou, em média, à taxa absoluta de cerca de 956 mil pessoas, em um primeiro momento. Entretanto, recentemente, esta população tem decrescido a uma taxa absoluta de 56.565 pessoas.

Para a população com idade entre 18 e 22 anos também se obteve um sinal positivo para a estimativa de β_1 (1.128.301,8), seguido de um sinal negativo para a estimativa de β_2 , comprovando que este grupo também tem sofrido uma tendência recente de decréscimo no seu contingente populacional, a uma taxa absoluta de 69.914 pessoas.

Como era de se esperar, para a população na faixa etária dos 23 aos 30 anos ainda existe uma tendência de crescimento constante, a qual ocorreu a uma taxa absoluta de 589.865 pessoas, no período dos últimos 15 anos.

Nos gráficos da Figura 2 foram plotadas as populações observadas para cada faixa etária em análise, além das estimativas obtidas a partir dos parâmetros apresentados na Tabela 1. A tendência de queda nos intervalos de idade de 6 a 22 anos é facilmente comprovada ao passo que, nas idades de 23 a 30 anos ainda existe uma tendência de aumento populacional. Com relação a esta constatação cabe aqui ressaltar que os estudos da área da demografia chamam a atenção para a existência de uma transição demográfica, já vivida pelo Brasil e que tem afetado a composição da pirâmide populacional. Rios-neto, Martine e Alves (2009) comentam que *a queda nas taxas de fecundidade provoca a diminuição do crescimento populacional e uma mudança na estrutura etária da população, com enormes implicações sobre as políticas públicas (op. cit., p. 74)*. A referida queda na taxa de fecundidade provoca uma redução no número de nascimentos e, conseqüente, na população com idade de até 5 anos. Com o passar o tempo, este grupo populacional que passa a contar com um menor número de pessoas vai compor os grupos etários em idade escolar, os quais também passarão a contar com um montante menor de indivíduos.

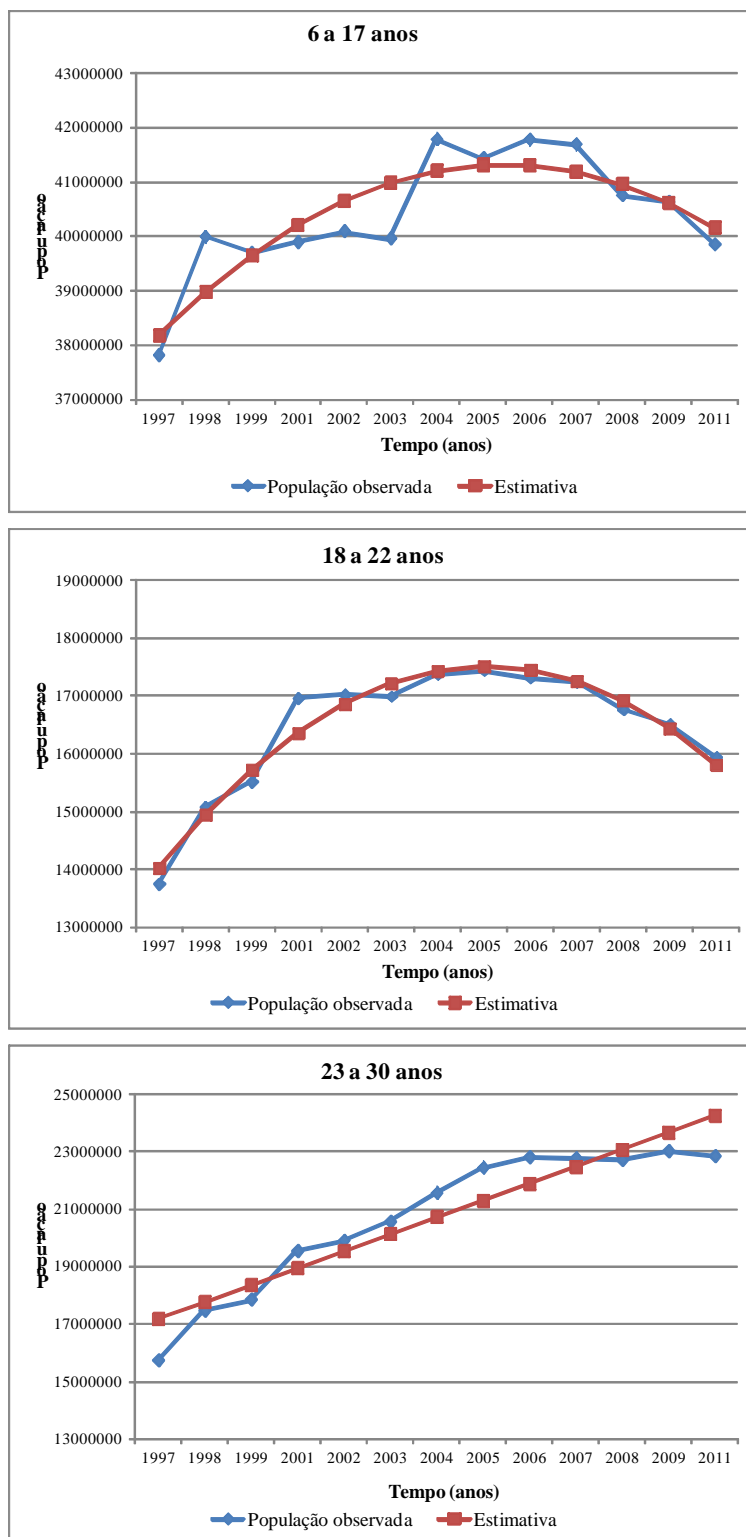


Figura 2: Estimativas para a tendência da população brasileira, de três diferentes faixas etárias.
Nota. Fonte: Resultados da pesquisa.

Dado o exposto, entende-se que acompanhar a tendência na taxa de crescimento dos diversos grupos etários é condição necessária para o planejamento e execução das políticas



públicas. Mais especificamente para a área da educação *el conocimiento de la magnitud y peso relativo de los diferentes grupos de edades y de su probable trayectoria en el tiempo reviste crucial relevancia para la formulación de las políticas tendientes a elevar la calificación de los recursos humanos* (Rivadeneira S., 2000, p. 20). Além de exercício semelhante às estimativas aqui apresentadas, seria conveniente realizar previsões do montante populacional de cada faixa etária para um período futuro, o que contribuiria para melhor direcionar os recursos para o setor educacional.

Apesar de reconhecer a importância da transição demográfica na elaboração e execução de políticas públicas para a área educacional, entende-se que análise semelhante a esta deve ocorrer em conjunto com outros diagnósticos e outras estimativas da população que seria potencial demandante do sistema escolar. Por exemplo, ao observar o percentual de estudantes, por faixa etária, para o ano 2011, percebeu-se que, na idade de 6 a 14 anos, este indicador oscila entre 96% e 99%, ou seja, quase a totalidade de crianças e adolescentes está na escola.

Mas, para aqueles com 15 anos a porcentagem de estudantes cai para 91%, reduzindo-se ainda mais entre aqueles que têm entre 16 e 17 anos (79,5%) e entre os que têm de 18 a 22 anos (33,7%), chegando a apenas 12,9% na faixa etária de 23 a 30 anos. Tais percentuais podem ter sido ainda menores em um passado recente e devem estar apresentando tendência de elevação, uma vez que a qualificação formal tem sido uma condição quase que necessária para o sucesso no mercado de trabalho. Por outro lado, as possibilidades de atraso escolar por parte desta população também afetariam um diagnóstico mais preciso para a elaboração de políticas educacionais.

Vê-se, assim, que além de conhecer a tendência com relação ao crescimento populacional de cada faixa etária, faz-se necessário pesquisar a verdadeira demanda dos indivíduos em idade escolar, com base em sua frequência escolar e nas estimativas de defasagem nos estudos. Levando-se em consideração que o crescimento populacional ainda é uma realidade para a população com idade entre 23 e 30 anos, quaisquer alterações nas condições da frequência ou atraso escolar teria forte impacto sobre a demanda por vagas no ensino superior.

5 Considerações finais

Na presente pesquisa realizou-se um levantamento histórico do papel da educação na política de planejamento para o desenvolvimento brasileiro, levando-se em conta as estratégias do período colonial, os planos de desenvolvimento apresentados ao longo de diversos Governos Federais, bem como as mudanças recentes na legislação que orienta as políticas educacionais. Observou-se, assim, que a educação teve um papel secundário nas políticas públicas elaboradas ao longo da história do Brasil. Nas propostas apresentadas pelos planos de desenvolvimento, as possibilidades de investimentos que visassem melhorias no setor educacional sempre foram citadas como prioritárias pelos então governantes. Entretanto, ao encerrar-se o período referente a um plano e ingressar-se na elaboração de novas metas globais, o que se percebeu foi a repetição de propostas anteriormente apresentadas para a área educacional, as quais, mais uma vez, não eram cumpridas, ou eram cumpridas parcialmente. Com isso, o constante aumento da população em idade escolar não encontrava contrapartida na infraestrutura existente para ofertar os níveis de ensino desejados, fato este que contribuiu com a evasão escolar e os baixos índices de escolaridade do país.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 é entendida como um marco para as políticas públicas na área da educação uma vez que a partir dela tornou-se mais clara a



participação das diversas autarquias governamentais (união, estados, Distrito Federal e municípios) na distribuição dos recursos para os diversos níveis de ensino. Também foi a partir daí que se consolidou a legislação que garante uma inversão mínima de recursos para a educação básica (Fundef e Fundeb), o que garante a elaboração de políticas educacionais que consolidem a universalização deste nível de ensino.

Entretanto, também se percebeu no levantamento histórico realizado que as decisões para o setor educacional sempre foram realizadas aquém de diagnósticos precisos sobre a demanda para os três principais níveis de ensino (fundamental, médio e superior). Visando contribuir com as discussões que associam políticas públicas a estudos populacionais apresentaram-se estimativas da participação percentual da população que seria potencial demandante do sistema escolar, com relação à população total do país, comprovando-se que esta participação caiu ao longo de 15 anos.

Através de uma análise de tendência comprovou-se que as populações na faixa etária de 6 a 17 anos e de 18 a 22 anos têm apresentado taxas absolutas de crescimento negativas, o que indica uma redução deste contingente populacional para os próximos anos. Sugere-se, assim, que as políticas públicas a serem elaboradas para a área da educação levem em conta as variações na taxa de crescimento populacional, mas não somente isso. Entende-se que também é fundamental realizar estimativas da variação, tanto da frequência, quanto do atraso escolar, para as faixas etárias aqui indicadas. Para aqueles que estão fora da escola, seria de fundamental importância conhecer os motivos pelos quais os mesmos afastaram-se da escola e não concluíram a educação formal.

Sabe-se, ainda, que as diferenças regionais brasileiras, tão insistentemente discutidas por pesquisas, tanto da área econômica, quanto social, poderiam alterar a taxa de crescimento populacional, a frequência e a defasagem escolar, além de outros indicadores sociais que poderiam ser alvo de diagnóstico. Daí a importância de realizar levantamentos em separado para as regiões, podendo-se ao fim, definir diferentes estratégias de políticas educacionais para cada uma.

De posse de tais diagnósticos, o planejamento da aplicação dos recursos para a área da educação poderia ser mais bem direcionado, tornando possível atingir a tão almejada eficiência e equidade no setor educacional.

Referências

- Barbosa, R. de C. R. (2006) Os planos de desenvolvimento e a educação: de Juscelino Kubitschek ao regime militar. Campinas, SP, 196f. Tese (doutorado) Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação.
- Barros, R.P. de & Mendonça, R. (1998) *O impacto de três inovações institucionais na educação brasileira*. Rio de Janeiro: IPEA, jun. 1998. 61p. (Texto para discussão, 566)
- Bello, J. L. de P. (2001) Educação no Brasil: a História das rupturas. *Pedagogia em Foco*, Rio de Janeiro. Recuperado em 06 setembro, 2012, de <http://www.pedagogiaemfoco.pro.br/heb14.pdf>
- Bordignon, G.; Queiroz, A. & Gomes, L. (2011) O planejamento educacional no Brasil. Fórum Nacional de Educação (FNE), jun. 2011. Recuperado em 06 de setembro, 2012, de fne.mec.gov.br/images/pdf/planejamento_educacional_brasil.pdf
- Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (2002). *O desafio do planejamento governamental*. Brasília: MP.



Brasil. Leis, decretos, etc. Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996. *Diário Oficial*, 23 dez. 1996. Seção 1, p.27839. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Recuperado em 03 de abril, 2013, de <http://www.cidadania-e.com.br/legislacao.asp>

Brasil. Leis, decretos, etc. Lei Federal nº 11.274, de 2006. *Diário Oficial*, 07 fev. 2006. P. 1. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Recuperado em 03 de abril, 2013, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11274.htm

Brasil. Ministério da Educação e Desporto [MEC]. *Estudo sobre o valor mínimo do Fundef*: relatório final/grupo de trabalho (port. nº 71, de 27.01.2003 e nº 212, de 14.02.2003). Recuperado em 10 de julho, 2013, de <http://www.mec.gov.br/sef/fundef/default.shtm>

Brasil. Ministério da Educação e Desporto [MEC]. Planejando a próxima década. Conhecendo o PNE. Recuperado em 01 de junho, 2015, de <http://pne.mec.gov.br/conhecendo-o-pne>

Buarque, S. C. (1999) *Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável*. Brasília, Jun. 1999. Material para orientação técnica e treinamento de multiplicadores e técnicos em planejamento local e municipal. Projeto de Cooperação Técnica INCRA/IICA; PCT – INCRA/IICA.

Castro, J. A. de; Barreto, A.R. & Corbucci, P. R. (2000) *A reestruturação das políticas federais para o ensino fundamental*: descentralização e novos mecanismos de gestão. Rio de Janeiro: IPEA, 26p. (Texto para discussão, 745)

Cepal. Celade. División de población / Fondo de Población de las Naciones Unidas [UNFPA] (2005). *Dinámica demográfica y desarrollo en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, feb. 2005 (serie población y desarrollo).

Ferrera de Lima, J. (2012) *Géoéconomie et développement régional*. Paris: Publibook.

Ferrera de Lima, J. (2009) Les institutions et La concertation territoriale. *Revue organisations & territoires*. 19(1) 45-50.

França, S. F. (2008) Uma visão geral sobre a educação brasileira. *Integração*, v.1.

Frigotto, G. (2011) Os circuitos da história e o balanço da educação no Brasil na primeira década do século XXI. *Revista brasileira de educação*, 16(46), 235-274, jan./abr. 2011.

Frigotto, G.; Ciavatta, M. & Ramos, M. (2005) A política de educação profissional no governo Lula: um percurso histórico controvertido. *Educ. Soc.*, 26(92), 1087-1113, Especial-Out. 2005.

Gujarati, D. (2000) *Econometria básica*. São Paulo: Pearson Makron Books, 3. ed., pp. 159-162.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios [PNAD] 1997 a 2006*. Microdados. 7 CD-ROM.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Estatísticas sobre trabalho e rendimento*. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios [PNAD] 2007 a 2011. Microdados. Recuperado em 10 de agosto, 2014, de <http://www.ibge.gov.br/home/download/estatistica.shtm>



Jardim, C. da S. M. (2010) *Mudanças no Financiamento da Educação no Brasil e na Argentina nos anos 90*. Campinas, 125p. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas.

Negri, B. (1997) *O fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério*. Brasília: MEC/INEP, 1997. n. 3. Recuperado em 10 de julho, 2013, de <http://www.inep.gov.br/pesquisa/publicacoes/default.asp>

Piffer, M. & Alves, L. R. (2009) Política Deliberativa: um instrumento da democracia para o desenvolvimento regional. *Temas & Matizes*, 16, 141-154, 2. sem. 2009.

Pissaia, V. H. (2011) *A municipalização do ensino em municípios de pequeno porte: a Região de Taquaritinga – (1998-2009)*. Campinas, SP, 275f. Dissertação (mestrado) Universidade de Campinas, Faculdade de Educação.

Pontili, R. M. (2005) *A infra-estrutura escolar e as características familiares influenciando a frequência e o atraso no ensino fundamental*. Piracicaba, SP, 131f. Dissertação (mestrado) Universidade de São Paulo, Escola Superior de Agricultura “Luiz Queiroz”.

Rios-neto, E. L. G.; Martine, G. & Alves, J. E. D. (2009) *Oportunidades perdidas e desafios críticos: a dinâmica demográfica brasileira e as políticas públicas*. Belo Horizonte: ABEP: UNFPA: CNPD, 196p. (Demografia em debate; v.3)

Rivadeneira S. L. (2000) *América Latina y el Caribe: crecimiento económico sostenido, población y desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL, ago. 2000 (serie población y desarrollo).

Silva, A. A. (2011) Estado e política educacional no Brasil: diretrizes e implicações do processo de conversão democrática (1985-1992). In.: 6º Congresso Brasileiro de História da Educação, 2011, Vitória. *ANAIS 6º Congresso Brasileiro de História da Educação*. Vitória: UFES, 2011. v. 1. pp. 1-14.

Toni, J. de (2003) *Planejamento e Elaboração de Projetos: Um desafio para a gestão no setor público*. Porto Alegre, nov. 2003. Recuperado em 10 de maio, 2012, de [http://201.2.114.147/bds/BDS.nsf/39F91FA48FD37A0B032571C000441F95/\\$File/ManualPlanejamento-DeToniJ.pdf](http://201.2.114.147/bds/BDS.nsf/39F91FA48FD37A0B032571C000441F95/$File/ManualPlanejamento-DeToniJ.pdf)

Wooldridge, J. M. (2008) *Introdução à econometria: uma abordagem moderna*. Tradução de Rogério César de Souza e José Antônio Ferreira; revisão técnica de Nelson Carvalheiro. São Paulo: Cengage Learning, 2008, pp. 327-332.

ⁱ O bônus (dividendo) demográfico é assim definido por ser uma espécie de “presente” que a dinâmica demográfica oferece às sociedades, quando a queda na fecundidade se acelera durante o processo que demógrafos chamam de transição demográfica. Este bônus ocorre porque a proporção de dependentes jovens declina, enquanto há um aumento mais que proporcional da parcela da população que está em idade ativa (Rios-Neto, Martine & Alves, 2009, p.26).

ⁱⁱ A redação inicial da LDB previa o ingresso obrigatório no ensino fundamental aos 7 anos. A Lei Federal nº 11.274, de 2006 alterou esta redação, implantando o ensino fundamental de nove anos, com ingresso obrigatório a partir dos 6 anos de idade.