

UNESPAR

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO PARANÁ
CAMPUS DE PARANAVÁÍ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E DA EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENSINO
FORMAÇÃO DOCENTE INTERDISCIPLINAR - PPIFOR**

JULIANA CALABRESI VOSS DUARTE

**O PLANO NACIONAL DA EDUCAÇÃO 2014-2024: ANÁLISE DE UMA
POLÍTICA DE ESTADO**

JULIANA CALABRESI VOSS DUARTE

**PARANAVÁÍ
2017**

2017

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO PARANÁ
CAMPUS DE PARANAVÁI
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E DA EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENSINO
FORMAÇÃO DOCENTE INTERDISCIPLINAR – PPIFOR**

**O PLANO NACIONAL DA EDUCAÇÃO 2014-2024: ANÁLISE DE UMA
POLÍTICA DE ESTADO**

JULIANA CALABRESI VOSS DUARTE

**PARANAVÁI
2017**

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO PARANÁ
CAMPUS DE PARANAVÁI
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E DA EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENSINO
FORMAÇÃO DOCENTE INTERDISCIPLINAR - PPIFOR**

**O PLANO NACIONAL DA EDUCAÇÃO 2014-2024: ANÁLISE DE UMA POLÍTICA DE
ESTADO**

Dissertação apresentada por JULIANA CALABRESI VOSS DUARTE, ao Programa de Pós-Graduação em Ensino da Universidade Estadual do Paraná – Campus de Paranavaí, como um dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Ensino.

Área de Concentração: Formação docente interdisciplinar.

Orientador:
Prof. Dr. CLAUDINEI MAGNO MAGRE MENDES

PARANAVÁI
2017

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)
(Biblioteca Central - UEM, Maringá - PR, Brasil)

D812p

Duarte, Juliana Calabresi Voss
O plano nacional da educação 2014-2024: análise
de uma política de estado / Juliana Calabresi Voss
Duarte. -- Maringá, PR, 2017.
152 f.

Orientador: Prof. Dr. Claudinei Magno Magre
Mendes.

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual do
Paraná, Campus de Paranavaí, Centro de Ciências
Humanas e da Educação, Programa de Pós-Graduação em
Ensino, Formação Docente Interdisciplinar - PPIFOR,
2017.

1. Plano Nacional de Educação (PNE). 2. Educação
- Políticas públicas - Brasil. I. Mendes, Claudinei
Magno Mendes, orient. II. Universidade Estadual do
Paraná. Campus de Paranavaí. Centro de Ciências
Humanas e da Educação. Programa de Pós-Graduação em
Ensino. Formação Docente Interdisciplinar - PPIFOR.
III. Título.

CDD 23.ed. 379.81

Márcia Regina Paiva de Brito - CRB-9/1267

JULIANA CALABRESI VOSS DUARTE

**O PLANO NACIONAL DA EDUCAÇÃO 2014-2024: ANÁLISE DE UMA
POLÍTICA DE ESTADO**

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Claudinei Magno Magre Mendes (Orientador)
Universidade Estadual do Paraná – Campus de Paranaíba – UNESPAR

Prof. Dr. Mário Luiz Neves de Azevedo
Universidade Estadual de Maringá – UEM

Prof. Dra Fátima Aparecida de Souza Francioli
Universidade Estadual do Paraná – Campus de Paranaíba – UNESPAR

Data de Aprovação

12/12/2017

Dedico este trabalho

A todos os profissionais da educação.

Aos familiares, pelo estímulo que recebi durante esta etapa de estudo.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a *Deus*, pela sabedoria, discernimento e pela persistência que me foi concedida.

Ao Professor Doutor Claudinei Magno Magre Mendes, meus sinceros agradecimentos pelos conhecimentos transmitidos, pela orientação que recebi e por ter me aceitado como orientanda. Obrigada!

Ao Professor Doutor Mário Luiz Neves de Azevedo, ao Professor Doutor Adão Aparecido Molina e à Professora Doutora Fátima Aparecida de Souza Francioli por terem contribuído no exame de qualificação e aceitado o convite para participar da banca de avaliação. Indubitavelmente, as considerações feitas por vocês foram significativas para a melhoria deste trabalho.

Aos professores do mestrado, Professor Doutor Claudinei Magno Magre Mendes, Professor Dr. Adão Aparecido Molina, à Professora Dra Conceição Solange Bution Perin, à Professora Dra Fátima Aparecida de Souza Francioli, ao Professor Dr. Ricardo Tadeu Caires Silva e ao Professor Dr. Renan Bandeirante Araújo, pelos conhecimentos transmitidos.

Aos amigos do Programa de Mestrado, em especial à Cintia Adelino, Jeferson Eduardo Calixto e Vânia Catarina pela amizade, pela força e pelo companheirismo.

Aos amigos pessoais e profissionais, obrigada pelo incentivo.

À minha família, pelo apoio e incentivo recebido de cada um. Amo vocês!

“Na hierarquia dos problemas nacionais, nenhum sobreleva em importância e gravidade o da educação. Nem mesmo os de caráter econômico lhe podem disputar a primazia nos planos de reconstrução nacional. Pois, se a evolução orgânica do sistema cultural de um país depende de suas condições econômicas, é impossível desenvolver as forças econômicas ou de produção, sem o preparo intensivo das forças culturais e o desenvolvimento das aptidões à invenção e à iniciativa que são os fatores fundamentais do acréscimo de riqueza de uma sociedade” (MANIFESTO DOS PIONEIROS, 2010, p. 33).

DUARTE, Juliana Calabresi Voss. **O PLANO NACIONAL DA EDUCAÇÃO 2014-2024: ANÁLISE DE UMA POLÍTICA DE ESTADO**. 152 f. Dissertação (Mestrado em Ensino) – Universidade Estadual do Paraná – Campus de Paranavaí. Orientador: Claudinei Magno Magre Mendes. Paranavaí, 2017.

RESUMO

O presente estudo objetiva realizar uma análise do Plano Nacional de Educação vigente e, para tanto, buscou-se investigar as metas contidas nesse documento procurando averiguar se as ações destinadas ao campo educacional – presentes no documento em estudo - estão sendo cumpridas conforme estabelecido pela lei que regulamenta o atual plano. Elegeu-se o Plano Nacional de Educação - PNE como objeto de estudo por se entender que este documento configura-se como uma Política de Estado a qual expressa as concepções de educação vigentes no país. O Plano em destaque foi instituído a partir da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, com vigência de dez anos. A partir deste estudo, destacam-se alguns problemas do campo educacional que pudessem justificar a necessidade de um documento de grande significado para a educação brasileira - como é o caso do Plano Nacional de Educação. No decorrer das reflexões, passa-se a compreender algumas motivações do PNE e alguns resultados do plano anterior, considerando que a protelação das metas e estratégias do PNE anterior continuaram a ser pauta de discussões do plano atual. Percebem-se na conjuntura, alguns interesses políticos que adiaram bastante a aprovação do atual documento, colocando em dúvida se a educação brasileira é realmente prioridade para o país. Para desenvolver a presente pesquisa, de natureza qualitativa, utilizou-se um levantamento bibliográfico no direcionamento das discussões. Assim, realizou-se aqui a análise do PNE 2014-2024 que se expressa na Lei nº 13.005/2014 e de documentos que fazem o monitoramento do PNE com o objetivo de acompanhar a execução das metas e estratégias contidas no PNE. Na primeira seção trata-se das políticas de educação e, em decorrência, o Plano Nacional de Educação; na segunda seção, abordam-se algumas fragilidades, expectativas e o processo de materialização do PNE; já na terceira, contempla-se o processo de monitoramento das metas do plano. Nesse processo de estudo, constatou-se que o PNE efetivou-se à luz das discussões da Conferência Nacional de Educação, porém nem tudo que fora proposto nessa conferência foi contemplado no plano. Existem muitos desafios para que todas as metas sejam realmente materializadas. Algumas caminham para sua concretização, outras estão à mercê de manobras políticas. Com a previsão de redução de investimentos na área educacional - em decorrência da PEC 55/2016 - muitas ações previstas no PNE parecem ameaçadas, pois, para se efetivarem, precisam de investimentos. Contudo, ainda se encontra no terceiro ano de vigência do plano e se espera que haja mudanças na conjuntura sócio-político-econômica do país até o ano de 2024 e, conseqüentemente, haja melhoras nos resultados.

Palavras-chave: Plano Nacional da Educação (PNE). Monitoramento das Metas e Estratégias. Políticas Públicas Educacionais.

DUARTE, Juliana Calabresi Voss. **THE NATIONAL EDUCATION PLAN 2014-2024: ANALYSIS OF A STATE POLICY**. 152 f. Dissertation (Master in Teaching) – State University of Paraná. Supervisor: Claudinei Magno Magre Mendes. Paranavaí, 2017.

ABSTRACT

The present study aims to carry out an analysis of the current National Education Plan and to do that, it was sought to investigate the goals contained in this document, seeking to verify if the actions destined to the educational field - present in the study document - are being fulfilled as established by the law that regulates the current plan. We chose the National Education Plan - PNE as an object of study, because we believe that this document is a State Policy that expresses the conceptions of education present in the country. The Plan in focus was established based on Law 13.005, dated June 25th, 2014, with a ten-year term. With this study we raised some problems of the educational field that could justify the necessity of a document of great significance for the Brazilian education - as it is the case of the National Plan of Education. In the course of the reflections we started to understand some motivations of the PNE and some results of the previous Plan, considering that the postponement of the goals and strategies of the previous PNE continued to be the subject of discussions of the current plan. We realized in the conjuncture some political interests that delayed the approval of the present document, doubting if the Brazilian education is really a priority for the country. To develop the present research, of a qualitative nature, we used a bibliographical survey to carry out the discussions. Thus, we performed the PNE 2014-2024 analysis that is expressed in Law 13.005 / 2014 and documents that monitor PNE, in order to monitor the implementation of the goals and strategies contained in the PNE. In the first section we deal with education policies and as a result the National Education Plan. In the second section, we discuss some of the weaknesses, expectations and materializing process of the PNE, and in the third, we consider the process of monitoring the goals of the plan. In this process of study we found that the PNE was effective in the light of the discussions of the National Conference of Education, but not everything that was proposed in this conference was contemplated in the plan. There are many challenges for all goals to be truly materialized. Some are moving towards their realization, others are at the mercy of political maneuvers. With the expected reduction of investments in the educational area - as a result of PEC 55/2016 - many actions foreseen in PNE are threatened, because in order to be effective they need investments. However, we are still in the third year of the plan and it is expected that there will be changes in the sócio-politics -economic development of the country until the year 2024 and, consequently there will be improvements in the results.

Key words: National Education Plan (PNE). Monitoring of Goals and Strategies. Public Educational Policies.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	12
2. PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO: PNE 2014-2024.....	16
2.1. Educação e políticas públicas no Brasil.....	19
2.2. Estrutura do PNE: 2014-2024.....	38
2.3. As políticas de educação e o Plano Nacional de Educação.....	49
2.4. Ideia de um Plano Nacional de Educação no Brasil.....	55
3. RECEPÇÃO, CRÍTICAS E DEFESAS DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO: OPINIÃO DOS EDUCADORES, ASSOCIAÇÕES E IMPrensa.....	65
3.1. Fragilidades e expectativas em relação ao Plano Nacional de Educação (2014-2024).....	66
3.2. Materialização das estratégias propostas pelo PNE: ação ou intenção?	75
4. MONITORAMENTO DO PNE 2014-2024: EVOLUÇÃO OU ESTAGNAÇÃO DAS PROPOSTAS?.....	86
4.1. Os profissionais da educação.....	114
4.2. Novas propostas / velhas necessidades da profissão docente.....	117
4.3. Formação e Valorização Docente: Perspectivas contidas no Plano Nacional de Educação (2014/2024).....	119
4.4. Gestão Democrática e Financiamento da Educação: dois desafios para o PNE.....	132
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	139
REFERÊNCIAS.....	145

1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa se insere na linha de estudos sobre “Educação, História e Formação de professores” do Programa de Pós-Graduação - Mestrado em Ensino - área de concentração: Formação Docente Interdisciplinar - da Universidade Estadual do Paraná – Campus de Paranavaí.

O objeto de estudo é o Plano Nacional de Educação (PNE) o qual está em vigência e o objetivo é fazer sua análise buscando verificar se as metas nele propostas estão sendo cumpridas conforme estabelecido pela lei que o rege.

A presente pesquisa foi motivada por minha experiência profissional (na área de educação). Ao passar por um processo de formação continuada denominado *Programa de Desenvolvimento Educacional (PDE)*¹ – oferecido pelas Instituições Estaduais de Educação Superior (IEES) do Paraná, em atendimento a uma política do Estado do Paraná - tive a oportunidade de compartilhar com outros pares a experiência de voltar a refletir sobre os norteadores legais da educação brasileira. Muitas vezes, em decorrência da precariedade das políticas de formação profissional na área da educação ou por acomodação, fica-se alheio a muitos conhecimentos, contentando-se com o pouco que é oferecido. A partir dessa formação, ocorrida entre os anos de 2014 e 2015, novas perspectivas foram se abrindo ao constatar que pouco sabia sobre os documentos, legislação e propostas educacionais que norteavam minha prática docente e vi como necessário a apropriação desses conhecimentos. Motivada e atraída pela aquisição de novos conhecimentos da área, empenhei-me em aprofundar os assuntos relacionados à área educacional, principalmente às políticas públicas educacionais.

Na conjuntura que presenciava, concordo com as impressões de Paro (2001, p. 29), quando afirma que “[...] não é incomum constatar-se certo descompasso entre a prática que aí se desenvolve e os conteúdos de estudos acadêmicos que versam sobre as políticas públicas em educação”. Nesse sentido, ele observa que esse descompasso refere-se à ausência de conhecimentos teóricos por parte dos profissionais da

¹ O PDE é uma política pública de Estado regulamentado pela Lei Complementar nº 130, de 14 de julho de 2010, que estabelece o diálogo entre os professores do ensino superior e os da educação básica, através de atividades teórico-práticas orientadas, tendo como resultado a produção de conhecimento e mudanças qualitativas na prática escolar da escola pública paranaense (Dia a Dia educação – Portal Educacional do Paraná, 2016).

educação em relação a assuntos que norteiam sua prática cotidiana e esta falta de conhecimentos prévios da área educacional e de seus condicionantes impulsionam ainda mais para um entrave no âmbito educacional, pois “sem a confiança e o empenho dos que fazem o ensino, não é razoável esperar qualquer êxito das soluções e propostas que são apresentadas pelos que elaboram e estudam as políticas educacionais” (PARO, 2001, p. 31).

É a partir dessa necessidade de conhecer, refletir e estudar as políticas educacionais que me propus investigar um documento que, em termos temporais, é de construção recente, mas proveniente de discussões desde o século passado. O documento de referência ao qual dediquei os estudos é o atual Plano Nacional de Educação (PNE) de 2014-2024.

No contexto estudado, entende-se o Plano Nacional de Educação como expressão de uma política voltada ao campo educacional ao determinar diretrizes, metas e estratégias para o decênio de 2014-2024.

Na estrutura desta pesquisa, buscou-se apreender o processo de elaboração e motivações do PNE, já para a compreensão do plano vigente, procurou-se também abordar algumas considerações feitas acerca do PNE anterior.

O desenvolvimento da pesquisa ocorreu a partir de estudos bibliográficos e documentais e pautou-se em descrever o processo de elaboração e efetivação do atual PNE, bem como acompanhar - ainda que de forma parcial - o processo de materialização das metas e estratégias expressas no documento.

Considerando que tratar da educação e seu processo histórico fazem pensar em um processo dinâmico - que não permanece estático frente às mudanças do seu tempo - apoiou-se aqui em um estudo com caráter dialético, ou seja, procurou-se evidenciar no estudo suas contradições, conflitos e transformações. Importante destacar que o PNE em estudo mostra-se como um documento que reflete anseios e propostas de diferentes grupos, bem como sua dimensão social e histórica. A partir da perspectiva de que a elaboração do PNE possui caráter sociopolítico e econômico, buscou-se abordar as discussões a partir da categoria da totalidade e da contradição, considerando que a educação é constituída por um momento histórico determinado.

O desenvolvimento do estudo ocorreu em três seções. Na primeira, as reflexões tratam da análise do Plano Nacional de Educação (PNE), vigente no decênio 2014/2024. Na abordagem estudada, entende-se que o PNE se configura em uma política de Estado e não de Governo. Entretanto, a história evidencia que a educação é um processo que ainda precisa avançar muito, inclusive neste aspecto.

“Brasil, Pátria Educadora” foi anunciado como lema do novo governo de Dilma Rousseff. Em seu discurso de posse, em 01 de janeiro de 2015, a presidente afirmou que a frase destacava a Educação como prioridade de seu governo. Algumas considerações sobre a educação na atualidade são evidenciadas possibilitando visualizar se esta é de fato prioridade do Estado brasileiro. Com este intuito, abordam-se questões acerca do processo de tramitação e aprovação do atual PNE, bem como algumas informações do PNE anterior. Na discussão, a Conferência Nacional de Educação (CONAE/2010) também é destacada, uma vez que esta se configurou como documento que impulsionou a elaboração do PNE 2014-2024. Sobre as propostas de construção de um Plano Nacional de Educação, as primeiras intenções dessa necessidade para a sociedade brasileira remontam ao movimento do Manifesto dos Pioneiros de 1932.

Na segunda seção desta análise, propõe-se elencar algumas expectativas que foram depositadas no atual PNE, uma vez que o PNE anterior deixou suas propostas a desejar. Nessa reflexão, alguns estudiosos tratam das fragilidades que o atual PNE apresentou ao desconsiderar uma revisão cuidadosa do PNE anterior. Na seção aborda-se – ainda que de forma parcial – o processo de materialização de algumas metas e estratégias previstas no documento do PNE a partir de marcos temporais.

A terceira seção trata do processo de monitoramento das metas do PNE a partir das análises oferecidas pelo *Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE: Biênio 2014-2016*. Na seção, destacam-se também considerações de diferentes autores que tratam do tema abordado.

Ao realizar as pesquisas para subsidiar este trabalho foram encontradas várias discussões acerca do tema que trata do Plano Nacional de Educação, em especial o que antecedeu o atual. Autores que tratam das políticas educacionais contribuem com abordagens significativas retratando o processo de construção e o ideário expresso na

elaboração dos Planos educacionais. Assim, espera-se que seja possível visualizar a situação atual em que se encontra o Plano Nacional de Educação em vigência no país, permitindo-se refletir sobre seus impactos para a educação brasileira bem como o processo de materialização e monitoramento.

2. PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO: PNE 2014-2024

O Plano Nacional de Educação (PNE) - vigente no decênio 2014/2024 - é o objeto de análise desta seção. Nela, aborda-se seu processo de discussão, elaboração e aprovação, considerando os pressupostos que embasam o texto, os quais, por sua vez, são de grande relevância para a educação nacional.

Dada sua importância é que se avulta a intenção do estudo desta temática. Isso porque o PNE é o documento norteador de ações a serem alcançadas pelos níveis e modalidades da educação brasileira e sua elaboração é resultado de uma política pública destinada ao campo da educação. A relevância deste documento está no pressuposto de que, a partir das metas e estratégias propostas nele, os envolvidos neste ideário redirecionarão ou intensificarão seus esforços para que o mesmo seja concretizado, nos prazos estabelecidos, com vistas à melhoria da educação brasileira.

No contexto estudado, o PNE é considerado uma ação decorrente de uma política de *Estado* e não uma política de *Governo*. O fato se justifica ao considerar o “Estado como o conjunto de instituições permanentes – como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente – que possibilitam a ação do governo [...]” (HOLFLING, 2001, p. 30). Nesse caso, compreende-se a continuidade de ações independentemente se há mudança de governo ou não.

O Estado em si possui várias responsabilidades e as políticas públicas² são uma delas, não podendo se reduzir a políticas estatais³. Dentre as várias atuações das políticas públicas existem as políticas sociais - destinadas a vários setores da

² Hoffling (2001) entende Políticas Públicas como o "Estado em ação", ou seja, é o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade. E uma política, para configurar-se pública, deveria considerar a participação de vários atores da sociedade, representando uma coletividade mais ampla, não apenas os interesses de um único segmento social.

³ A política pública/estatal diz respeito à atuação política no interior do Estado, que visa a atingir os objetivos estatais que ele assume como seus ou como importantes para atender às demandas setoriais da sociedade. A ação estatal embora designada e revestida de aparência de ação dirigida ao bem de todos – é, sempre e cada vez mais, focalizada ou setorizada. [...] O Estado capitalista não é o representante do interesse público. Pelo contrário, o Estado é instrumento político nas mãos de uma classe dominante (COSTA; NETO, 2016).

sociedade - que estão voltadas a oferecer um padrão de proteção social e são implementados pelo Estado. A educação está inserida nesse contexto de políticas e Holfling (2001) a entende “como uma política pública social, uma política pública de corte social, de responsabilidade do Estado – mas não pensada somente por seus organismos”. Considerando o contexto em que se insere a sociedade brasileira – sociedade capitalista – as ideologias provenientes desse modelo se distanciam das propostas que advém das ações do Estado. Holfling (2001) destaca ainda que “os neoliberais não defendem a responsabilidade do Estado em relação ao oferecimento de educação pública a todo cidadão, em termos universalizantes, de maneira padronizada”.

A partir de um cenário marcado pela ideologia neoliberal⁴, destacam-se os papéis de alguns organismos internacionais⁵ na agenda brasileira como o Banco Mundial (BM), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e agências da Organização das Nações Unidas (ONU) que se configuram como importantes interlocutores multilaterais. O Banco Mundial, no campo educacional, inicia a sua atuação no país a partir da década de 1980 e as orientações dadas por ele levam a prescrição de políticas educacionais cujas reformas induzem ao ideário neoliberal, ou seja, o campo educativo deveria acompanhar a lógica do campo econômico (DOURADO, 2002, p. 238).

Dessa forma, pode-se questionar se as ações propostas pelo campo educacional estão a serviço de interesses públicos ou possuem o intuito de atender a grupos particulares. Sobre esta abordagem, Shiroma (2011), a partir de estudos sobre as influências de organismos internacionais na educação, destaca que:

[...] a marcante influência da rede e dos organismos internacionais na definição das políticas educacionais, nas atividades das fundações que, por meio das parcerias, disseminam valores, concepções, propostas,

⁴É uma ideologia capitalista que defende o ajuste dos Estados nacionais às exigências do capital transnacionalizado, portanto, contrária aos pactos que subordinam o capital a qualquer forma de soberania popular ou instituições de interesse público (PIANA, 2009, p. 29).

⁵ Organismos ou organizações internacionais, também chamados de instituições multilaterais, são entidades criadas pelas principais nações do mundo com o objetivo de trabalhar em comum para o pleno desenvolvimento das diferentes áreas.

atuando de diversas formas sobre gestores, legisladores, os tomadores de decisão e também sobre os formadores de opinião com atenção especial à mídia, educação à distância e mercado editorial (SHIROMA, 2011, p. 33).

A partir desta perspectiva, torna-se perceptível que a história da educação brasileira, além de caracterizar-se por propostas educacionais fragmentadas, também parece estar entre uma disputa de interesses públicos e privados. Como a autora indicou, este cenário se configura a partir do fato de que há interesses de organismos internacionais aliados à política de educação nacional.

Dourado (2016) aborda essa disputa considerando que:

A história da educação brasileira é marcada por disputas de projetos com concepções distintas acerca do papel do Estado e do planejamento, da relação entre os entes federados e, como substrato desta, da lógica de organização, gestão e financiamento dos sistemas, de suas redes e instituições. Perpassam essas concepções distintas visões e posturas político-pedagógicas que se materializam em vários campos, sobretudo, no financiamento e nos processos de gestão. A compreensão do fundo público bem como do uso que se faz deste têm sido objeto de argumentos éticos e políticos distintos, considerando a polarização histórica entre os defensores do ensino público e os defensores do ensino privado (DOURADO, 2016, p. 11).

No final do século XX ocorreram reformas políticas possibilitando modificações do papel do Estado no cenário brasileiro, incluindo o da educação. A partir daí, vários movimentos sociais foram se organizando por meio de conferências educacionais, de órgãos educacionais e pela sociedade civil a fim de pensar e discutir as políticas de Estado direcionadas à educação nacional. Incentivada por essas mobilizações sociais e em sintonia com alguns marcos legais (Constituição Federal de 1988 e Lei de Diretrizes e Bases de 1996) é que surge a proposta - e posterior aprovação da Lei 13.005/2014 - a qual culminaria com o atual Plano Nacional de Educação. Assim, percebe-se que esse avanço é fruto das discussões realizadas pela Conferência Nacional da Educação (CONAE) ocorrida em 2010. Porém, nesse contexto, cabe também buscar se o que fora proposto e discutido nesta Conferência foi realmente abarcado pela proposta do PNE vigente em sua totalidade.

As propostas que ocorrem no campo educacional objetivando melhorar sua qualidade e estrutura já vêm há algum tempo sendo colocadas em relevância, ora por grupos políticos, ora por educadores e por representantes da sociedade civil. No entanto, o Brasil ainda apresenta um déficit histórico em relação ao avanço educacional se comparado a alguns países. Segundo Saviani (2000, s/p), “nosso atraso já é, pois, secular [...]. E para enfrentar esse desafio, que há um século nos afronta, é mister assumir de vez a educação como prioridade de fato e não apenas nos discursos como ocorre recorrentemente”.

Enquanto muitos países já conseguiram instituir um Sistema Nacional de Educação, o Brasil ainda almeja alcançar esta condição e tem buscado e proposto medidas com o intuito de superar e reparar esta defasagem, cuja consequência se percebe nas avaliações internacionais e, principalmente, na realidade das escolas nacionais.

Buscando reconhecer o Plano Nacional de Educação enquanto política de Estado e possibilitar a compreensão das propostas advindas anteriormente ao que está em vigência, pretende-se também compreender as discussões que precederam o PNE e analisar a estrutura apresentada pelo documento, bem como identificar algumas fragilidades da educação brasileira.

2.1 EDUCAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

Entende-se, nessa abordagem, a educação como uma prática social que decorre de um processo de socialização da cultura produzida historicamente pelo homem. A escola é vista como um local de produção e apropriação do saber. A fim de que objetivos se efetivem para propiciar resultados positivos nesse setor são pensadas e organizadas políticas para essa finalidade.

A partir da necessidade de organização do processo educativo é que as políticas educacionais se constituem, porém Dourado (2007, p. 923) destaca o fato de que as políticas educacionais no Brasil “têm sido marcadas hegemonicamente pela lógica da descontinuidade, por carência de planejamento de longo prazo que evidenciasse políticas de Estado em detrimento de políticas conjunturais de governo”.

Antes de direcionar as reflexões acerca do Plano Nacional de Educação (PNE/2014-2024), compreende-se que também é necessário haver conhecimento da situação educacional do Brasil na atualidade, a fim de que se possa visualizar uma lógica nas propostas apresentadas pelo documento a ser analisado. Frente ao descompasso aparente na área da educação, apresenta-se aqui a opinião de diferentes representantes da sociedade sobre a educação brasileira na atualidade. Assim, buscase ter ideia de como estamos - avançando ou não - em termos educacionais.

Em entrevista, o diplomata e escritor Paulo Roberto de Almeida disse categoricamente que “estamos fazendo tudo errado em educação. Em economia dá para consertar em dois ou três anos. Educação, se você fizer as coisas certas, os resultados vão vir só daqui quinze anos” (ALMEIDA, 2016). Neste sentido, as ações propostas ao campo educacional requerem tempo para o alcance dos objetivos almejados. Mas quanto tempo a mais será necessário?

A educação brasileira foi destaque em algumas propostas de governo, indicando prioridades no setor, porém muitos caíram no esquecimento. Em seu discurso de posse do segundo mandato, em janeiro de 2015, a ex-presidente Dilma Rousseff anunciou que o lema do seu novo governo era “*Brasil, Pátria Educadora*”, enfatizando que a educação seria uma das suas prioridades nos próximos quatro anos do novo mandato. Entretanto, críticos evidenciam que “*Pátria Educadora*” ficou apenas no *slogan*, caracterizando-se também como um *slogan* de governo. Na então proposta de governo, o Plano Nacional de Educação não foi considerado, apesar de já estar em lei. Esse cenário se mantém uma vez que com o novo governo de Michel Temer⁶ é evidente que as propostas apresentadas no governo de Dilma não tiveram continuidade.

Contrariamente ao discurso de prioridades na área da educação, dados obtidos por meio de relatórios demonstram que o rendimento dos estudantes brasileiros está abaixo do esperado. De acordo com Relatório apresentado pelo *Programme for International Student Assessment (Pisa)*⁷, em 2016, em relação aos demais países

⁶ No dia 31 de agosto de 2016 o plenário do Senado aprovou o impeachment de Dilma Rousseff. A presidente afastada foi condenada sob a acusação de ter cometido crimes de responsabilidade fiscal – as chamadas “pedaladas fiscais” e seu vice, Michel Temer toma posse na Presidência da República.

⁷O Programme for International Student Assessment (PISA) - Programa Internacional de Avaliação de Estudantes - é uma iniciativa de avaliação comparada, aplicada a estudantes na faixa dos 15 anos, idade

analisados, o Brasil mantém as últimas colocações no PISA. Dos 72 países participantes do programa, o Brasil ocupa a 63ª posição em ciências, a 59ª em leitura e a 66ª colocação em matemática. O Relatório *‘Brasil no Pisa 2015’*, que trata do desempenho dos estudantes brasileiros, indicou que o rendimento dos alunos no Brasil está abaixo da média dos alunos em países da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico (OCDE) - em **ciências** (401 pontos, comparados à média de 493 pontos), em **leitura** (407 pontos, comparados à média de 493 pontos) e em **matemática** (377 pontos, comparados à média de 490 pontos) (BRASIL, 2016a).

Frente a estes dados, alguns fatores acabam reforçando a ideia de que o desempenho na educação precisa ser analisado com mais atenção. Assim, ao se comparar o Brasil a outros países que participam do programa pode-se perceber a relevância que cada país dá ao setor educacional.

Este panorama suscita alguns questionamentos: O investimento destinado à educação brasileira é suficiente para atingir seus objetivos e é destinado da mesma forma por todos os países? A formação e valorização dos profissionais da educação possibilitam oferecer educação de qualidade em todas as regiões do país, e é uma das prioridades do setor? Os jovens que se submeteram a esta avaliação em grande escala possuem o mesmo perfil/realidade em todos os países? Reconhecer as *causas* que levam a tais indicadores é fundamental para que se possa compreender a conjuntura dos fatos. Deve-se ir além do puro julgamento da posição e dos resultados em que se encontra o Brasil nas avaliações externas, mais que isso, é imprescindível identificar as possíveis causas e consequências que levam a ele.

O atual Ministro da Educação, José Mendonça Bezerra Filho, compreende que a situação educacional no Brasil é preocupante. Ele considera que, atualmente, o setor está na ‘UTI’. O Ministro aponta o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)⁸ como reflexo da má qualidade educacional no país. Em 2011, o Ensino Médio e

em que se pressupõe o término da escolaridade básica obrigatória na maioria dos países. O programa é desenvolvido e coordenado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Em cada país participante há uma coordenação nacional. No Brasil, o Pisa é coordenado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

⁸O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) foi criado pelo INEP em 2007 e representa a iniciativa pioneira de reunir em um só indicador dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: fluxo escolar e médias de desempenho nas avaliações. Ele agrega ao enfoque pedagógico

as séries finais do Ensino Fundamental não atingiram a meta fixada. Apesar de ter havido alguns progressos, principalmente na questão da universalização e acesso ao Ensino Fundamental, o ministro diz que “ainda vivemos e convivemos com uma realidade muito difícil, afetando diretamente a vida dos jovens e das crianças do Brasil” (FILHO, 2016).

A partir da Avaliação Nacional da Alfabetização – ANA⁹ - constatou-se também que 56% das crianças brasileiras que cursam o 3º ano do Ensino Fundamental (que, de acordo com a legislação e o PNE, deveriam estar plenamente alfabetizadas aos oito anos de idade) são crianças analfabetas ou analfabetas funcionais. Para o economista e Deputado Federal, Rogério Simonetti Marinho não se pode afirmar que os 44% estudantes que restaram estão alfabetizados. De acordo com ele, estes estudantes “encontram-se em escalas intermediárias e apenas 11% das crianças brasileiras têm um grau de alfabetização plena que permite a ela passar para as fases subsequentes, sem dificuldades e sem diferenças no seu processo” (MARINHO, 2016).

As duas colocações expressas anteriormente também indicam os déficits da educação brasileira. Assim, destaca-se que estes resultados advêm de vários fatores que contribuem para que a educação fique aquém do esperado. Nessa conjuntura de fatores, podem-se apontar causas decorrentes da falta de investimento, professores sem qualificação necessária, grande disparidade socioeconômica entre grupos sociais em idade escolar, exclusão social, escassez de recursos físicos e tecnológicos, falta de colaboração entre os entes federados, entre outros.

Rogério Simonetti Marinho fez suas considerações acerca dessa defasagem da seguinte forma:

dos resultados das avaliações em larga escala do INEP a possibilidade de resultados sintéticos, facilmente assimiláveis, e que permitem traçar metas de qualidade educacional para os sistemas. O indicador é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar e médias de desempenho nas avaliações do INEP, o SAEB – para as unidades da federação e para o país e a Prova Brasil – para os municípios.

⁹ A Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) é uma avaliação externa que objetiva aferir os níveis de alfabetização e letramento em Língua Portuguesa (leitura e escrita) e Matemática dos estudantes do 3º ano do ensino fundamental das escolas públicas. Além dos testes de desempenho, que medem a proficiência dos estudantes nessas áreas, a ANA apresenta em sua primeira edição as seguintes informações contextuais: o Indicador de Nível Socioeconômico e o Indicador de Formação Docente da escola.

O aluno a hora (Sic) em que não consegue introspectar o conhecimento, [...] ele vai ficando no meio do caminho. Ou ele evade da escola, sai da escola, ou ele se anula na escola, e aí a progressão automática. [...] E o resultado é que 38% dos alunos que chegaram às Universidades Públicas Federais têm dificuldades de alfabetização [...] (MARINHO 2016).

E é com enfoque na redução deste e de outros problemas educacionais que planos destinados a esta área são propostos à sociedade civil - pelo Estado - a partir de uma imposição constitucional.

A proposta do estabelecimento de um Plano Nacional de Educação (PNE) possui determinações legais postas tanto pela Constituição Federal (CF) de 1988 quanto pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) nº 9.394 de 1996, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos (1990). Visando cumprir o que está disposto no Art.214 da Constituição Federal de 1988, o Brasil, a partir de mobilizações sociais, intensificou seus esforços para que houvesse a materialização desta proposta.

Historicamente, as discussões e mobilizações da sociedade civil em prol de uma educação de qualidade para o país fizeram com que o campo educacional tivesse maior relevância a partir do século XXI:

A primeira década do século XXI constituiu-se numa efetiva década da educação, com intensa mobilização e participação da sociedade para o enfrentamento das graves e históricas fragilidades das políticas educacionais, traduzidas em diversos ajustes à Constituição e à LDB e em ações governamentais. A sintonia entre as propostas da sociedade e do governo levou a educação a ganhar centralidade na pauta das políticas públicas nacionais (BRASIL, 2011a, p. 30).

Objetivando cumprir essas determinações legais ocorreu, no final da década de 1990, a elaboração de duas propostas de um Plano Nacional de Educação – uma de autoria da sociedade civil organizada e outra do Poder Executivo Federal. As duas propostas foram substantivamente antagônicas; uma caracterizou-se pela participação social e pelo caráter de luta política e ideológica, já a outra foi marcada pelo comprometimento em relação à racionalidade administrativa das políticas educacionais

do Ministério da Educação (MEC) (SOUZA, 2014, p. 148). A versão defendida pelo Governo Federal prevaleceu.

Para Didonet (2000), este Plano entrou para a história da educação brasileira ao diferenciar-se dos demais por apresentar as seguintes qualidades:

- a) é o primeiro plano submetido à aprovação do Congresso Nacional, portanto, tem força de lei;
- b) cumpre um mandato constitucional (Art.214 da Constituição Federal de 1988) e uma determinação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, Art.87, 1º);
- c) fixa diretrizes, objetivos e metas para um período de dez anos, o que garante continuidade da política educacional e coerência nas prioridades durante uma década;
- d) contempla todos os níveis e modalidades de educação e os âmbitos da produção de aprendizagens, da gestão e financiamento e da avaliação;
- e) envolve o Poder Legislativo no acompanhamento de sua execução;
- f) chama a sociedade para acompanhar e controlar a sua execução. (DIDONET, 2000, p. 11).

A partir do ano de 2001, vigorou, portanto, o Plano Nacional de Educação – PNE 2001-2010 - que foi aprovado pela Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Com indicação da Constituição Federal, o estabelecimento de um Plano Nacional de Educação passou a ter duração decenal. Partindo deste princípio - previsto no Art.214 da Constituição - é que um novo Plano deveria passar a vigorar a partir do término do que estava em vigência.

Em 2010, além do término do plano em vigência, ocorreu também a Conferência Nacional de Educação (CONAE). Esta conferência, além de possibilitar um espaço de grande participação da sociedade política e civil, foi um momento de debate democrático que proporcionou a discussão sobre os rumos da educação brasileira. O debate instigou reflexões sobre a educação desde a creche até a pós-graduação. A partir destes debates, seriam retirados “subsídios necessários à elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE) para os próximos dez anos” (OLIVEIRA et al., 2011b).

No entanto, as discussões e decisões elencadas pela Conferência não foram tomadas totalmente como referência para a elaboração da nova proposta do PNE sob o Projeto de Lei nº 8.035/2010:

O Projeto de Lei (PL n. 8.035) apresentado pelo Governo Federal ao Congresso Nacional em dezembro de 2010, ora em tramitação na Câmara Federal, em Comissão Especial constituída para esse fim, não refletiu o conjunto das decisões da CONAE. Os avanços contidos no documento final da CONAE, resultado dos debates e disputas internas ocorridos no espaço democrático de discussão que esta possibilitou, não foram, em sua maioria, contemplados no PL n. 8.035/2010. Além disso, o referido projeto apresenta outros problemas que precisam ser identificados e resolvidos para que possamos aprovar no Congresso Nacional um PNE que atenda aos anseios da sociedade brasileira. Dentre esses problemas, merece ser destacada a necessidade de maior organicidade entre as metas e as estratégias propostas, em sintonia com o documento final da CONAE (OLIVEIRA et al., 2011b).

Diante da análise dos autores é notório certo descompasso entre o que fora proposto na Conferência e o que, de fato, foi aprovado pelo PNE. A *desarticulação* entre uma proposta e outra começa a aparecer considerando que foram deixadas de lado algumas decisões elencadas como importantes para o avanço da educação no país de acordo com o documento da CONAE/2010.

Neste processo de transição de um Plano Nacional de Educação para outro, o Ministro de Estado da Educação, Fernando Haddad, encaminhou ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República, em 03 de novembro de 2010, correspondência contendo o Projeto de Lei que “Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências” para submeter às suas considerações. O ministro também expôs os motivos da importância deste documento. Nestes termos, Fernando Haddad assim argumentou:

O PNE – 2011/2020 na forma ora proposta representa um importante avanço institucional para o país, definindo metas e estratégias para avançar no processo de melhoria da educação brasileira. [...] Os indicadores mais recentes confirmam o alcance de bons resultados em quase todos os níveis e dimensões da educação, demonstrando o empenho do governo e da sociedade brasileira em saldar a enorme dívida que o Brasil tem com a educação. Todavia, para que alcancemos os níveis desejados e necessários para o desenvolvimento do país, há ainda muito que fazer. O tratamento da educação como política de Estado, com planejamento sistemático e de longo prazo é de fundamental importância para vencer esta batalha. Por isso, a aprovação de um novo Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 deve ser encarada como estratégica para o país. A melhoria continuada do nível de educação da população certamente irá refletir-se não só na qualidade da vida, efetivação da democracia e ampliação da cidadania para muitos brasileiros, mas também no desenvolvimento

econômico do país. Por essa razão, o estabelecimento de metas e estratégias para garantia de uma educação de qualidade para todos os brasileiros tem que ser prioridade nacional. (BRASIL, 2011b, p. 49).

De acordo com a relatora do Projeto de Lei do Plano Nacional de Educação (PNE – 2011/2020), Fátima Bezerra (Deputada Federal PT-RN), durante o governo Lula se intensificaram os investimentos na área da educação e foi com legitimidade que o PL nº 8.035/10 chegou ao Congresso Nacional, considerando que houve muitos debates, seminários e encontros regionais promovidos pela Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2011b, p. 16).

No texto do Projeto de Lei, Haddad destacava que o Plano prestes a ser apreciado pelo Presidente da República era fruto “de uma construção coletiva de todos aqueles preocupados com a melhoria da qualidade da educação brasileira”; ressaltou ainda que a proposta do PNE 2011-2020 foi elaborada a partir “de um amplo diagnóstico da educação nacional, nas diversas contribuições recebidas e em busca de referenciais ancorados nos princípios fundamentais de liberdade e justiça social” (BRASIL, 2011b, p. 63).

Na ocasião, o Projeto de Lei nº 8.035/10 foi apresentado à Presidência da República contendo vinte metas e 170 estratégias, além da Explanação de Motivos nº 033 que explicitava o processo de elaboração da proposta do PNE 2011-2020, relacionando-o com o plano anterior.

Entende-se que, ao se propor um novo Plano, há a necessidade de levantar os pontos frágeis daquele que estava em vigor, pois é a partir de um diagnóstico da realidade educacional que novas propostas serão incorporadas, objetivando melhorá-lo e torná-lo coerente frente às necessidades educacionais do país.

Na Explanação de Motivos nº 033, contida no anexo II, do Projeto de Lei 8.035/2010, o Ministro da Educação Fernando Haddad afirmava que o PNE – 2011/2020 era um importante avanço para o país, pois, a partir das propostas de suas metas e estratégias, é que se poderia avançar no processo de melhoria da educação brasileira. Sabe-se que a educação é um dos mais importantes instrumentos de inclusão social, essencial para a redução das desigualdades no Brasil e que havia ainda muito a se fazer para saldar a enorme dívida que o país tem com a educação.

O então ministro destacou também que o estabelecimento de metas e estratégias para a garantia de uma educação de qualidade para todos os brasileiros tinha que ser prioridade nacional e que, além da melhoria continuada do nível de educação, iria também refletir no desenvolvimento econômico do país. Haddad acrescentava que, embora o PNE 2001-2010 - aprovado pelo Congresso Nacional e instituído pela Lei nº 10.127, de 9 de janeiro de 2001 - tivesse contribuído para a construção de políticas e programas voltados à melhoria da educação, veio “desacompanhado dos instrumentos executivos para consecução das metas por ele estabelecidas” (BRASIL, 2011b, p. 51).

Contudo, as discussões acerca do PNE que deveria passar a vigorar a partir de 2011 estenderam-se por muito tempo e o número de emendas protocoladas ao texto original do PL totalizaram quase três mil - “fato nunca antes ocorrido em tramitação de matérias relativas à Educação no Congresso Nacional” (AQUINO, 2015, p. 63). Os maiores entraves e discussões giraram em torno do financiamento da educação e quanto deveria ser destinado ao campo educacional.

A Lei nº 10.172 - prevista na Constituição Federal e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB - 9.394/96) e promulgada no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) - fez parte de uma série de reformas. Estas reformas que ocorreram nos mandatos do Presidente FHC ficaram conhecidas como reformas neoliberais. A partir de um novo contexto social - marcado pela globalização - a educação passou a ter que se adequar, por meio de sua legislação, às novas exigências sociais, políticas, econômicas e culturais.

Para Dourado (2010, p. 683), a lógica do governo em curso visou “implementar amplo processo de reforma da educação nacional, cujas prioridades se constituíram, hegemonicamente, pela adoção de políticas focalizadas, com forte ênfase no ensino fundamental, [...] visando à construção de um sistema de avaliação da educação”.

Vale observar que a partir da década de 1990, a educação brasileira passou a seguir as orientações elaboradas por especialistas e técnicos dos organismos internacionais. Neste caso, Shiroma (2005) destaca que muitos países passaram a seguir tais influências:

[...] tiveram marcada influência os organismos multilaterais como Banco Mundial (BM), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), entre outros, que por meio de seus documentos não apenas prescreviam as orientações a serem adotadas, mas também produziam o discurso “justificador” das reformas que, preparadas em outros contextos, necessitavam erigir consensos locais para sua implementação. Tais agências produziram a reforma e exportaram também a tecnologia de fazer reformas (SHIROMA et al., 2005, p. 430).

Nessa conjuntura, o PNE 2001-2010 foi considerado por Davies (2014) como uma lei inconsistente ao relacioná-lo com o financiamento previsto ao setor:

A consequência foi a inconsistência total da Lei do PNE (Lei nº 10.172/2001), que estabelecia metas de expansão para todos os níveis e modalidades de ensino, mas não previa nem os custos nem a fonte de recursos adicionais para o financiamento de tais metas, bastando apenas a aplicação do percentual mínimo de impostos vinculados constitucionalmente à MDE, a “racionalização” dos gastos (usando os mesmos recursos para atender a um número maior de alunos – meta muito enfatizada no financiamento do ensino superior estatal), e a participação da sociedade (através de trabalho voluntário e contribuições financeiras), das ONGs (organizações não governamentais), da iniciativa privada e de novas tecnologias (DAVIES, 2014, p. 195).

Dourado (2010) também elencou outras fragilidades de implementação do PNE de 2001-2010 ao relacioná-lo ao excesso de objetivos e metas, bem como os mecanismos de financiamento, indicando limites para sua efetivação:

O conjunto de diretrizes e metas retrata a carência de organicidade interna do Plano, na medida em que várias metas são reiteradas, por vezes superpostas, e, em outros casos, as metas não apresentam a devida articulação interna, especialmente no que se refere a concepções, financiamento e gestão [...].

Outro aspecto a ser realçado refere-se à dinâmica global de planejamento adotada, em que não se efetivou a organicidade orçamentária para dar concretude às metas do PNE, na medida em que o Plano não foi levado em conta no processo de elaboração do Plano Plurianual (PPA) e de suas revisões. Esse cenário é revelador de um dos seus grandes limites estruturais. Por se configurar como um plano nacional para toda a educação, o PNE sinalizou metas a serem efetivadas pelos diferentes entes federados e, desse modo, em função da lógica política adotada e da não regulamentação do regime de colaboração, como previsto na Constituição Federal de 1988, apresenta

limites na sua efetivação. Merece ser ressaltado, ainda, que a aprovação de planos estaduais e municipais, previstos no PNE como base para a sua organicidade, não se efetivou como política concreta na maior parte dos estados e municípios, e, desse modo, tal processo não contribuiu para o avanço na dinâmica de democratização do planejamento e da gestão da educação no país e para a ratificação do Plano como política de Estado (DOURADO, 2010, p. 684-685).

Outro ponto de fragilidade considerado por Dourado (2010, p. 686) é que este PNE - aprovado sob a Lei nº 10.172 - “não se constituiu como base e diretriz para políticas, planejamento e gestão da educação nacional nem foi acionado como tal pelos diferentes segmentos da sociedade civil e política brasileira”. Não houve um acompanhamento da execução deste documento e não se efetivou uma avaliação sistemática e global do Plano e de sua concretização, tampouco houve movimento em defesa deste PNE por entenderem que este dispositivo legal não expressava o esforço político conduzido pela sociedade civil, e que, portanto, não se configurava em política de Estado, mas era resultante de manobras governamentais.

Mesmo com críticas acerca da política educacional adotada no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e sobre os vetos de seu governo ao PNE de 2001-2010, estes não foram revogados pelo governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Assim, “as principais diretrizes da política de educação, especialmente da Educação Superior, foram mantidas e ampliadas”, bem como o estímulo à privatização da Educação Superior (LIMA, 2015). Para a autora essas ações possibilitam a presença de organismos internacionais na educação brasileira:

Permanece o envolvimento dos organismos internacionais nos processos de mercantilização da educação, desconsiderando que essa mercantilização não é resultado da ação autônoma dos organismos internacionais, reitores das universidades públicas e dos empresários da educação, mas é conduzida pelo governo federal que cria um arcabouço político e jurídico, viabilizando a privatização da educação indicada por estes organismos (LIMA, 2015, p. 36).

No governo Dilma Rousseff (2011-2016), o estímulo à privatização da Educação Superior e diversificação das instituições de ensino (universidades, centros universitários e faculdades isoladas) também não foi alterado (LIMA, 2015, p. 38).

Diante da conjuntura é observável a continuidade de ações que privilegiam o privado em detrimento do público, uma vez que muitos recursos educacionais ficam a serviço de entidades privadas promovendo sua ampliação.

Ainda na Explicação de Motivos nº 033 - apresentada no Projeto de Lei nº 8.035/2010 que iria substituir o PNE (2001-2010) - Haddad destacou que o PNE de 2001 foi lançado quando “vigorava no país uma visão fragmentada da educação, especialmente em nível federal. De acordo com esta visão, os níveis, etapas e modalidades da educação não eram entendidos enquanto momentos de um processo, componentes de uma unidade geral”. Resultante deste ideário houve a disputa entre etapas, modalidades e níveis educacionais, em que se criou a oposição entre educação *básica e superior*.

Diante da falta de recursos, caberia ao gestor público optar pela primeira. Sem que a União aumentasse o investimento na educação básica, o argumento serviu de pretexto para asfixiar o sistema federal de educação superior e inviabilizar a expansão da rede. Além deste efeito direto, o resultado desta política para a educação básica foi a falta de professores com licenciatura para exercer o magistério e alunos do ensino médio desmotivados pela insuficiência de oferta de ensino gratuito nas universidades públicas [...]. Ademais, no âmbito da educação básica, a atenção exclusiva ao ensino fundamental resultou em descaso com as outras duas etapas (ensino infantil e médio), comprometendo tanto a base do ensino, quanto as perspectivas de continuidade de escolarização. Uma terceira oposição verificada deu-se entre ensino médio e educação profissional. Ao vedar por decreto a oferta de ensino médio articulado à educação profissional e proibir por lei a expansão do sistema federal de educação profissional, desarticulou-se uma política importantíssima para o país (BRASIL, 2011b, p. 52).

Na elaboração desta proposta do PNE, o Ministério da Educação (MEC) ancorou-se nas seguintes premissas: **a.** universalização da educação básica pública; **b.** expansão da oferta da educação superior; **c.** garantia de padrão de qualidade em todas as instituições de ensino; **d.** gratuidade do ensino para o estudante em qualquer nível, etapa ou modalidade da educação; **e.** gestão democrática da educação e controle social da educação; **f.** respeito e atendimento às diversidades étnicas, religiosas, econômicas e culturais; **g.** excelência na formação e na valorização dos profissionais da educação; **h.** financiamento público das instituições públicas.

Para que estas prioridades fossem garantidas, Fernando Haddad evidenciou que seria fundamental que o PNE fosse encarado como: **a.** expressão de uma política de Estado que garanta a continuidade da execução e da avaliação de suas metas; **b.** uma das formas de materialização do regime de colaboração entre sistemas e de cooperação federativa; **c.** resultado de ampla participação e deliberação coletiva da sociedade brasileira; **d.** plano com vigência decenal; **e.** instrumento para efetivação das metas de aprimoramento e avanço das políticas educacionais em curso no país; **f.** contribuição para a maior organicidade das políticas e, conseqüentemente, para a superação da histórica visão fragmentada que tem marcado a organização e a gestão da educação nacional (BRASIL, 2011b, p. 64-65).

Objetivando modificar o formato como vinha se apresentando o PNE anterior, a nova proposta do Plano Nacional de Educação optou pela adoção de uma estratégia diferente da anterior. Isso porque o outro Plano apresentava uma estrutura baseada no tripé “diagnóstico – diretrizes – metas”, acentuando uma visão fragmentada e segmentada da educação e reforçando o caráter programático do Plano de 2001. A nova proposta do PNE reduziu o número de metas e fez-se acompanhar das estratégias indispensáveis à sua concretização. São as estratégias que orientam tanto a atuação do Poder Público como a mobilização da sociedade civil organizada. Haddad complementou suas ideias dizendo que:

A fim de que o PNE não redunde em uma carta de boas intenções incapaz de manter a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação, é preciso associar a cada uma das metas uma série de estratégias a serem implementadas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios em regime de colaboração (BRASIL, 2011b, p. 65-66).

Sobre essa mudança na organização do documento e apesar do reconhecimento do avanço da proposta do PL n. 8.035/2010 em relação ao plano anterior este também apresentou algumas fragilidades:

A proposta de Plano não traduz o conjunto das deliberações aprovadas pela CONAE, apresentando limites na organização, concepção de metas, articulação entre metas e estratégias etc. Outro aspecto limitador desse Projeto de Lei consiste na ausência de diagnóstico da realidade educacional brasileira, bem como dos processos avaliativos efetivados

sobre o cumprimento das metas do PNE 2001-2010 (OLIVEIRA et al., 2011b, p. 488-489).

Em relação ao plano anterior, Valente e Romano (2002) defenderam em suas análises que o PNE de 2001/2010 não passou de uma carta de intenções, pois, na sua aprovação pelo Congresso, feriram-se o pensamento, as reivindicações e os desejos da comunidade escolar. Deste modo, não contemplou as propostas e reivindicações dos setores democráticos e populares da sociedade, mas o Brasil seguiu as orientações do Banco Mundial para os países subdesenvolvidos. Assim, “o PNE, como lei, de conjunto não contempla as propostas e reivindicações dos setores democráticos e populares da sociedade” (VALENTE; ROMANO, 2002, p. 106).

O Projeto de Lei nº 8.035/2010 propunha o novo Plano e tramitou na Câmara dos Deputados por “seiscentos e setenta e nove dias e no Senado Federal tramitou até o dia 31 de dezembro de 2013, totalizando outros quatrocentos e trinta e dois dias [...]” (SILVA, 2015, p. 75).

Contabilizando todo o período em que esta proposta ficou em tramitação, o PL nº 8.035/2010 acumulou, “ao longo do seu trâmite, cerca de 2.905 emendas¹⁰ parlamentares, fruto da mobilização da sociedade civil” (SOUZA, 2014, p. 158).

Nesse processo de emendas, a questão do financiamento da educação foi a pauta principal.

Nas emendas propostas houve substituições, eliminações, acréscimos de estratégias e de metas, modificações de textos, etc.

É por meio dessas emendas parlamentares que se procuram aperfeiçoar a proposta encaminhada pelo Poder Executivo, visando melhorar a distribuição dos recursos públicos. Assim, é uma oportunidade que os parlamentares possuem de acrescentarem novas programações orçamentárias com o objetivo de atender as demandas das comunidades que representam.

Diante desta conjuntura de aparentes ‘interesses políticos’, o Brasil ficou por um período de mais de três anos sem ter efetivamente um Plano Nacional de Educação

¹⁰ As emendas apresentadas pela Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 8.035, de 2010, do Poder Executivo encontram-se disponíveis no endereço eletrônico: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_emendas?idProposicao=490116> na página da Câmara dos Deputados.

que pudesse conduzir as ações da educação do país, porém, “várias outras matérias legislativas sobre a educação que ignoravam ou pretendiam antecipar medidas incluídas no PNE foram propostas ou tramitavam paralelamente [...]” (SILVA, 2015, p. 128).

Considerando a morosidade do processo de aprovação do plano fica evidenciado certo descaso com o assunto em pauta. A protelação/adiamento das ações marcou negativamente este processo, uma vez que ficou aparente a luta por interesses do governo e da sociedade civil.

No ano de 2012, especialistas em educação viram o atraso na legitimação do Plano Nacional de Educação (PNE) como o fato mais lamentável daquele ano para a área educacional. Anna Helena Altenfelder, superintendente do Centro de Estudos e Pesquisas sobre Educação, Cultura e Ação Comunitária (Cenpec), afirmou que “Estamos entrando no terceiro ano de discussão e não conseguimos concluir. Isso nos faz refletir quanto ao fato de a Educação ser realmente uma prioridade neste País. Fica esta indagação que é também uma indignação” (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2012, s/p).

Sobre a demora no processo de aprovação do novo PNE, o assessor da ONG Ação Educativa, Salomão Ximenes, destacou também “que ficar tanto tempo sem um Plano Nacional de Educação é ruim, mas é preciso considerar que a mera existência de um documento, como foi o caso da Lei nº 10.172/2001, não significa nada se não houver responsabilidade e compromisso político com seu cumprimento” (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2012, s/p).

Diante deste longo processo de discussão e de tramitação do projeto de lei, o Movimento “Todos pela Educação” destacou pontos que mereciam atenção da sociedade. Uma nota publicada pelo Movimento, intitulada “Todos pela Educação e o Plano Nacional de Educação”, traz comentários sobre o texto aprovado na Câmara dos Deputados:

O caminho do novo Plano Nacional de Educação (PNE) do Brasil foi longo: desde o envio, com atraso, do projeto de lei pelo Executivo até a aprovação na Câmara dos Deputados, nesta terça-feira, 3 de junho de 2014, foram quase quatro anos de análises e discussões – considerando

apenas a fase de tramitação do projeto de lei, uma vez que os debates que reuniram as propostas do governo e da sociedade para a Educação tiveram início na Conferência Nacional de Educação (CONAE) de 2010. [...] O Todos Pela Educação entende que é indiscutível a contribuição do PNE para os próximos dez anos da sociedade brasileira, uma vez que o plano preza pelo alinhamento de esforços de diferentes setores, áreas e entes federados pela melhoria da qualidade da Educação do País. O texto tem muitos pontos positivos, tanto nas metas e estratégias como no corpo da lei. O plano apresenta uma agenda desafiadora para a Educação no Brasil, que precisará do empenho de todos os governos e da sociedade para ser cumprida. É por isso que é importante que municípios e estados criem, na esfera política de cada um, planos de Educação locais espelhados no PNE. No entanto, o PNE poderia ter sido mais ousado em alguns temas, uma vez que o País encontra-se numa trajetória de mudanças estruturais – e a Educação, assim como a ciência e o trabalho, devem acompanhar essas transformações. Pode-se dizer, em suma, que os alunos que fazem parte do sistema educacional norteado pelo PNE são alunos do século 21, enquanto o conteúdo do plano ainda olha para questões que deveriam ter sido resolvidas no século 20 (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2014, s/p).

Após discussões e emendas acerca das propostas do Projeto de Lei nº 8.035/10, durante considerável tempo, havia expectativas de que o projeto poderia sofrer vetos, ainda que o documento tivesse utilizado o tempo regimental limite para a sanção presidencial. No entanto, mesmo após reivindicações de veto de dois trechos do PNE, ele foi sancionado pela Câmara dos Deputados - sem vetos - no dia 25 de junho de 2014, convertendo-se na Lei nº 13.005/2014.

Para o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), o atual Plano Nacional de Educação (PNE) é considerado um documento orientador e assim o avalia:

[...] constitui um documento que define compromissos colaborativos entre os entes federativos e diversas instituições pelo avanço da educação brasileira. A agenda contemporânea de políticas públicas educacionais encontra no PNE uma referência para a construção e acompanhamento dos planos de educação estaduais e municipais, o que o caracteriza como uma política orientadora para ações governamentais em todos os níveis federativos e impõe ao seu acompanhamento um alto grau de complexidade (BRASIL, 2015, p. 11).

Saviani (2014) considera a elaboração deste plano como resultado de exigências constitucionais, assim como está previsto na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996. O autor o destaca como:

Resultado de imposição constitucional reiterada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, o Plano Nacional da Educação emerge como o principal instrumento de desenvolvimento da educação brasileira. É, pois de fundamental importância compreender seu significado, alcance e limites no atual contexto brasileiro em articulação com a ainda pouco clara questão do sistema nacional da educação que deverá ser instituído, por lei específica, dois anos após a entrada em vigor do PNE (SAVIANI, 2014b, p. 6).

No Art.214 da Constituição Federal tem-se a indicação do estabelecimento de um Plano Nacional de Educação contemplando os propósitos a serem alcançados a partir deste documento:

A lei estabelecerá o Plano Nacional da Educação de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

- I - erradicação do analfabetismo;
- II - universalização do atendimento escolar;
- III - melhoria da qualidade do ensino;
- IV - formação para o trabalho;
- V - promoção humanística, científica e tecnológica do País;
- VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (BRASIL, 1988)

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) também reitera a indicação de execução do Plano Nacional de Educação, previsto no Art.9º e prevê que a União incumbir-se-á de: “I- elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios” (BRASIL, 1996).

Como resultado dessa imposição constitucional reiterada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, o novo Plano Nacional de Educação (2014-2024) foi sancionado pela Presidente Dilma Rousseff sob a Lei nº 13.005 tendo como ementa: “Aprova o Plano Nacional da Educação – PNE – e dá outras providências”. Sua duração estende-se até 25 de junho de 2024 quando completará dez anos de sua aprovação, devendo ser substituído por outro Plano a vigorar no período subsequente. Esta indicação está pautada no Art.12 da Lei supracitada:

Até o final do primeiro semestre do nono ano de vigência deste PNE, o Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional, sem prejuízo das prerrogativas deste Poder, o projeto de lei referente ao Plano Nacional de Educação a vigorar no período subsequente, que incluirá diagnóstico, diretrizes, metas e estratégias para o próximo decênio (BRASIL, 2014b).

O Plano Nacional de Educação é considerado por Saviani como a principal medida de política educacional decorrente da Lei de Diretrizes e Bases (LDB/1996). É a partir deste documento que a educação passa a ser considerada em sua totalidade, evidenciando seus maiores desafios bem como os sujeitos envolvidos, os objetivos a serem alcançados, as medidas a serem executadas, os investimentos necessários, os responsáveis pela execução, acompanhamento e monitoramento e quanto tempo demandará o alcance de cada objetivo. Nesta perspectiva, pensar em um Plano Nacional de Educação é expandir os olhares para a própria educação brasileira, sem perder de vista também as indicações apresentadas por organismos internacionais. Um dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)¹¹, por exemplo, trata da necessidade de unir esforços para garantir educação básica de qualidade para todos.

Apesar dos esforços de muitos países voltados para garantir Educação para Todos, há ainda a persistência de uma realidade que só poderá ser melhorada a partir do desenvolvimento de uma política contextualizada de apoio. Este é um dos requisitos postos pela Declaração Mundial sobre Educação para Todos, realizada em Jomtien, em 1990. O Art.8 desta declaração indica que:

1. Políticas de apoio nos setores social, cultural e econômico são necessárias à concretização da plena provisão e utilização da educação básica para a promoção individual e social. A educação básica para todos depende de um compromisso político e de uma vontade política, respaldados por medidas fiscais adequadas e ratificados por reformas na política educacional e pelo fortalecimento institucional. Uma política adequada em matéria de economia, comércio, trabalho, emprego e saúde incentiva o educando e contribui para o desenvolvimento da sociedade.
2. A sociedade deve garantir também um sólido ambiente intelectual e científico à educação básica, o que implica a melhoria do ensino

¹¹As metas do milênio foram estabelecidas pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 2000, com o apoio de 191 nações, e ficaram conhecidas como Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). São eles: **1-** acabar com a fome e a miséria; **2-** oferecer educação básica de qualidade para todos; **3-** promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; **4-** reduzir a mortalidade infantil; **5-** melhorar a saúde das gestantes; **6-** combater a Aids, a malária e outras doenças; **7-** garantir qualidade de vida e respeito ao meio ambiente; **8-** estabelecer parcerias para o desenvolvimento (ODM, Brasil).

superior e o desenvolvimento da pesquisa científica. Deve ser possível estabelecer, em cada nível da educação, um contato estreito com o conhecimento tecnológico e científico contemporâneo (UNESCO, 1998, p. 6).

É a partir da necessidade de parcerias e ações conjuntas que a Declaração Mundial sobre Educação para Todos indica tanto o compromisso político quanto o compromisso da sociedade para que se alcancem os objetivos elencados por esta declaração e, conseqüentemente, generalize a Educação para Todos, havendo, assim, a satisfação das necessidades básicas de aprendizagem.

Partindo desta ideia de parcerias e participações políticas e sociais, o Plano Nacional de Educação - PNE (2014-2024) - materializa-se também a partir do movimento desencadeado pela I Conferência Nacional de Educação (CONAE) realizada em 2010. Esta Conferência foi preparada pelo Ministério da Educação (MEC) que havia assumido o compromisso institucional de sua organização. O tema central do evento intitulou-se **Conae: Construindo o Sistema Nacional Articulado: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação**. Este momento teve como marca a participação e mobilização de vários setores da sociedade estabelecendo parcerias entre os sistemas de ensino, órgãos educacionais, o Congresso Nacional e a sociedade civil. Nestes termos, ocorreram conferências municipais, estaduais e distritais, possibilitando amplos espaços de debate (BRASIL, 2010, p. 9).

Sob esta perspectiva, a Conferência Nacional de Educação (CONAE) partiu da ideia de participação de vários segmentos educacionais e sociais nas discussões que tratam dos diferentes níveis, etapas e modalidades da educação. Os debates focalizaram a ótica da qualidade e valorização da educação e apontavam novos entendimentos para a organização da educação nacional e para a formulação do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2010, p. 11).

Nota-se aí significativa movimentação em prol de um ideário educacional e as questões públicas que motivam o PNE podem ser vislumbradas “nas desigualdades educacionais, na necessidade de ampliar o acesso à educação e à escolaridade média da população, na baixa qualidade do aprendizado e nos desafios relacionados à valorização dos profissionais da educação, à gestão democrática e ao financiamento da educação” (BRASIL, 2015, p. 11).

É a partir deste cenário e destas condições educacionais que o Plano Nacional de Educação, em regime de colaboração e articulado com os entes federados, deve empenhar-se em desenvolver políticas públicas que possam melhorar o acesso e a qualidade da educação brasileira. Este “Plano Nacional de Educação emerge como o principal instrumento de desenvolvimento da Educação brasileira” (SAVIANI, 2014b).

Dado sua importância e relevância educacional é que sua compreensão se faz necessária a fim de que se possam perceber seus alcances e limites no atual contexto brasileiro. O PNE possui uma organicidade que possibilita compreender a partir de quais objetivos ele se organiza – diretrizes, metas e estratégias – com datas estabelecidas para o alcance dos mesmos.

2.2 ESTRUTURA DO PNE: 2014-2024

O PNE vigente apresenta uma estrutura sem os excessos aparentes que o Plano Nacional de Educação (2001-2010) apresentava. Aquele, com vigência anterior, continha 295 metas, já o atual se concentra em 20 metas e 254 estratégias.

De acordo com as diretrizes expressas no Art.2º da Lei nº 13.005/2014, as 20 metas do PNE anunciam os desdobramentos que o documento deve seguir. As dez diretrizes orientadoras do Plano Nacional de Educação (PNE) expressam o nível de problematização a ser superado pela educação brasileira os quais são observáveis nas diretrizes a seguir:

- 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, 2014b, s/p)

Estas diretrizes assemelham-se às indicações postas pela Constituição Federal em seu Art. 214 que apresenta seis propósitos para melhorar a educação brasileira. Nesta nova proposta, as dez diretrizes em que se desmembram o PNE se apresentam mais amplas, uma vez que incluem novos desafios a serem superados.

Além destas, há a inclusão de mais quatro que se referem à *superação das desigualdades educacionais, à promoção da gestão democrática, à valorização dos profissionais da educação e à promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos*. Percebe-se que o acréscimo das novas diretrizes vem ao encontro das necessidades da contemporaneidade, com enfoque na reparação histórica tanto das desigualdades de grupos sociais quanto da desvalorização da categoria de profissionais da educação sofrida no decorrer da história.

O Plano Nacional de Educação - PNE (2014-2024) - concretiza-se a partir da aprovação do texto-base do Projeto de Lei 8.035/10. No dia 25 de junho de 2014, a Lei nº 13.005 foi sancionada e está expressa a partir de 14 artigos, 20 metas e 254 estratégias.

O **Art.1** da Lei supracitada diz respeito à aprovação do Plano Nacional da Educação- PNE com vigência para dez anos; o **Art.2** expressa 10 diretrizes do PNE; o **Art.3** diz que as metas previstas serão cumpridas no prazo de vigência do PNE; o **Art.4** prevê que as metas do PNE deverão ter como referência a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), o censo demográfico e os censos nacionais da educação básica e superior; o **Art.5** prevê que a execução do PNE e seu cumprimento serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas de várias instâncias; o **Art.6** prevê que a União promoverá a realização de duas Conferências Nacionais de Educação até o final do decênio; o **Art.7**, visando cumprir o alcance das metas do PNE, prevê que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração; o **Art.8** indica que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes Planos de Educação; o **Art.9** diz que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão aprovar leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública; o

Art.10 orienta que o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios serão formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias deste PNE e com os respectivos planos de educação, a fim de viabilizar sua plena execução; o **Art.11** indica que o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, coordenado pela União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, constituirá fonte de informação para a avaliação da qualidade da educação básica e para a orientação das políticas públicas desse nível de ensino; o **Art.12** diz que até o final do primeiro semestre do nono ano de vigência deste PNE, o Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional, o projeto de lei referente ao Plano Nacional de Educação a vigorar no período subsequente, que incluirá diagnóstico, diretrizes, metas e estratégias para o próximo decênio; o **Art.13** diz que o poder público deverá instituir, em lei específica, contados dois anos da publicação do PNE de 2014, o Sistema Nacional de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação.; o **Art.14** indica que a Lei entra em vigor na data de sua publicação (BRASIL, 2014b). Na sequência destes artigos constam, em anexo, as metas e as estratégias da Lei em destaque.

Os desafios elencados pela educação do país são verificáveis no estabelecimento das diretrizes e das metas e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), com base na Lei nº 13.005/2014, organizou-as em cinco grandes grupos que expõem diretrizes e metas do PNE, as quais são apresentadas no quadro a seguir para facilitar sua compreensão.

Diretrizes para a superação das desigualdades educacionais

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.

Metas: de 1 a 5; 9; 11 e 12; 14.

Diretrizes para a promoção da qualidade educacional

<p>IV – Melhoria da qualidade da educação.</p> <p>V – Formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade.</p> <p>Metas: 6 e 7; 10; 13.</p>
<p>Diretrizes para a valorização dos (as) profissionais da educação</p> <p>IX – Valorização dos(as) profissionais da educação.</p> <p>Metas: 15 a 18.</p>
<p>Diretrizes para a promoção da democracia e dos direitos humanos</p> <p>VI – Promoção do princípio da gestão democrática da educação pública.</p> <p>VII – Promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País.</p> <p>X – Promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.</p> <p>Metas: 8 e 19.</p>
<p>Diretrizes para o financiamento da educação</p> <p>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.</p> <p>Meta: 20.</p>

Fonte: Elaborado pela Dired/Inep com base na Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014.

A partir desta subdivisão por grupos das diretrizes propostas no Plano Nacional de Educação, apresentam-se, de forma resumida, as 20 metas nas quais o PNE se desmembra. As estratégias para cada meta não serão descritas neste momento, considerando a extensão do documento e tendo em vista sua disponibilidade de acesso e consulta pública¹² a todos os interessados.

Com o intuito de aproximar-se do conteúdo da Lei nº 13.005/2014 seguem as 20 metas centrais propostas no anexo da Lei do Plano Nacional de Educação:

¹² Para ter acesso à íntegra do documento citado, indica-se a consulta da Lei de Nº 13.005 sancionada no dia 25 de junho de 2014 que aprova o Plano Nacional de Educação.

- ✓ Meta 1- trata da **educação infantil** e propõe **universalizar** até 2016 a Educação Infantil na pré-escola e ampliar a oferta de Educação Infantil em creches para 50% até 2024.
- ✓ Meta 2 - trata do **ensino fundamental** e propõe **universalizá-lo** até o último ano de vigência deste PNE.
- ✓ Meta 3 - pretende **universalizar**, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos e elevar, até 2024, a taxa líquida de matrículas no **Ensino Médio** para 85%.
- ✓ Meta 4 - trata da **educação especial** e pretende **universalizar** até 2024, para a população de 4 a 17 anos com deficiência, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino.
- ✓ Meta 5 - propõe **alfabetizar** até 2024 **todas as crianças**, até o final do 3º ano do Ensino Fundamental.
- ✓ Meta 6 - pretende oferecer **Educação em tempo integral** em 50% das escolas públicas para pelo menos 25% dos (as) alunos (as) da Educação Básica.
- ✓ Meta 7 - pretende enfrentar a **qualidade da educação** básica em todas etapas e modalidades, visando elevar as notas do IDEB.
- ✓ Meta 8 - pretende-se **elevar a 12 anos de estudo** até o último ano de vigência deste Plano, **a escolaridade média** da população de 18 a 29 anos para as **populações do campo**, da região de menor escolaridade no País e dos 25% mais **pobres**, e igualar a escolaridade média entre **negros e não negros**.

- ✓ Meta 9 - trata da **Educação de Jovens e Adultos** e propõe **eleva a taxa de alfabetização** da população com 15 anos ou mais para 93,5% até 2015 e **erradicar o analfabetismo absoluto** e reduzir em 50% a taxa de analfabetismo funcional até 2024
- ✓ Meta 10 - busca **oferecer 25% das matrículas** de EJA, nos **ensinos fundamental e médio** na forma integrada à educação profissional.
- ✓ Meta 11 - propõe **triplicar as matrículas da Educação Profissional Técnica** de nível médio, **assegurando a qualidade** da oferta e pelo menos 50% da **expansão no segmento público**.
- ✓ A meta 12- pretende **eleva a taxa bruta de matrícula na Educação Superior** para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos com pelo menos **40% no segmento público**.
- ✓ Meta 13 - propõe **eleva a qualidade da Educação Superior ampliando a proporção de mestres e doutores no ensino superior** para 75%, sendo no mínimo, 35% doutores.
- ✓ Meta 14 - trata da **pós-graduação *stricto sensu*** e pretende **atingir a titulação anual de 60 mil mestres e 25 mil doutores**.
- ✓ Meta 15 - visa garantir, no prazo de 1 ano de vigência do PNE, política nacional de **formação dos profissionais da educação** assegurando que todos os professores e as professoras da educação básica possuam **formação específica de nível superior**, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.
- ✓ Meta 16 - busca **formar, em nível de pós-graduação, 50% dos professores** da Educação Básica, até 2024.

- ✓ Meta 17 - pretende **equiparar o rendimento médio dos professores** ao dos demais profissionais com escolaridade equivalente, até 2020.
- ✓ Meta 18 - busca assegurar, no prazo de 2 anos, **Planos de Carreira para os(as) Profissionais da Educação Básica e Superior pública** e tomar como **referência**, no caso da educação básica pública, o **piso salarial** nacional profissional, definido em lei federal.
- ✓ Meta 19 - trata da **gestão democrática** e propõe assegurar condições, no prazo de 2 anos, para a **efetivação da Gestão Democrática da Educação**.
- ✓ Meta 20 - trata do **financiamento da educação** e visa **atingir** o patamar de **7%** do Produto Interno Bruto (PIB) do País no 5º ano de vigência do PNE e **10% do PIB** ao final do decênio.

Mediante a exposição, ainda que sucinta, das metas que tratam do Plano Nacional de Educação em vigência, é possível verificar a organização das mesmas a partir das diretrizes apresentadas no Art.2 do PNE. Nestas, há indicação de *tempo* (ano) e de *quantidade* (porcentagem) para que possam ser concretizadas, expressando a organicidade do documento.

Todas estas metas são possíveis de materializar-se por meio das estratégias que demandam ações provenientes dos entes federados, as quais darão os direcionamentos necessários e as responsabilidades aos setores competentes. O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) reitera a necessidade de colaboração neste processo:

O PNE tem como pressuposto que os avanços no campo educacional devem redundar do fortalecimento das instituições (escolas, universidades, institutos de ensino profissionalizante, secretarias de educação, entre outras) e de instâncias de participação e controle social. Isso se materializa em suas estratégias, que demandam ações provenientes de estados, municípios e da União, atuando de forma conjunta para a consolidação do Sistema Nacional de Educação. De outro lado, a execução do Plano requer a integração de suas ações com

políticas públicas externas ao campo educacional, sobretudo as da área social e econômica, no que reafirma a intersectorialidade como um dos requisitos de seu sucesso (BRASIL, 2015, p. 14).

O Plano Nacional de Educação em estudo contextualiza-se a partir de uma política nacional de construção de uma sociedade mais justa, solidária e inclusiva. Ele estabelece níveis educacionais nacionais objetivando alcançar o “direito à educação com qualidade social, ações afirmativas e respeito à diversidade, garantidas por uma organização de sistema nacional [...]” (BRASIL, 2011a, p. 62).

Em relação à concepção, o PNE assume a dimensão estratégica com abordagem sistêmica. Nele, está presente a visão de totalidade da educação, “estabelecendo as articulações necessárias, tanto entre os níveis, etapas e modalidades de ensino, quanto entre os sistemas de ensino dos entes federados (regime de colaboração)” (BRASIL, 2011a, p. 62).

A partir da contextualização e concepção do PNE, sua natureza se apresenta como Plano de Estado, atendendo aos três fundamentos que assim o caracterizam: “dimensão legal (objeto de lei federal), dimensão temporal (plano decenal) e dimensão social (elaborado como construção coletiva, como síntese de ampla participação social)” (BRASIL, 2011a, p. 62-63).

Tem-se, então, a partir de sua configuração, um plano que possui uma organicidade capaz de conduzir as ações futuras da educação brasileira. Para atingir o alcance destas intenções é que o PNE se organiza em três grupos, definindo as *diretrizes*, as *metas* e as *estratégias*. A primeira diz respeito às grandes *orientações*, a segunda, aos *objetivos* quantificados e a terceira, em *ações* a serem trilhadas.

A elaboração do Plano Nacional de Educação e a definição de suas diretrizes e estratégias de ação são resultado de mobilização social, ações do Ministério da Educação (MEC) e contribuições institucionais como a Conferência Nacional de Educação - CONAE, o Conselho Nacional de Educação - CNE e o Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE. Destas, destaca-se a Conferência Nacional da Educação (CONAE) uma vez que motivou a mobilização nacional, destacando assuntos pertinentes ao campo educacional.

A realização da Conferência Nacional de Educação (CONAE) em 2010 foi vista por Saviani (2014a, p. 102) como um ato importante por “retomar a tradição das conferências de educação em âmbito nacional”. A importância dada a este tipo de Conferência possui história desde o período da década de 1930, com destaque à realização, em Niterói, da V Conferência Nacional de Educação, organizada pela Associação Brasileira de Educação (ABE), a qual tinha entre seus objetivos a apreciação de uma política escolar e de um plano de educação nacional. Nessa Conferência foi elaborado, além de outros projetos direcionados à educação, um esboço de um plano nacional de educação.

Com a Constituição Federal de 1988, surgiu a marca de um novo conceito de participação na formulação das políticas públicas. Até então, os momentos de participação eram destinados a representantes que caracterizavam ações de governo. Este novo conceito de participação passou a representar “a pluralidade das vozes articuladas por meio das entidades da sociedade civil organizada [...]. Nesta nova configuração de participação, ganha ênfase a questão da formulação das políticas públicas como políticas de Estado” (BRASIL, 2011a, p. 17-18).

Foi a partir de conferências, congressos, encontros e fóruns iniciados nos anos de 1980 que a Conferência Nacional de Educação de 2010 se constituiu na síntese de todo um processo de participação da sociedade civil, estando esta pautada no contexto da Constituinte, com continuidade na elaboração da LDB, do Plano Decenal de Educação para Todos e do Plano Nacional de Educação 2001-2010 (BRASIL, 2011a, p. 49).

Saviani (2014a, p. 103) considera que a convocação da CONAE/2010 “foi motivada pelo problema da construção do Sistema Nacional de Educação. Ele entende ainda que ela foi realizada no momento em que se esgotava o prazo de vigência do Plano Nacional de Educação [...]”. Esta Conferência constituiu-se em uma enorme mobilização por envolver um número significativo de participantes.

Em relação aos dois temas centrais que nortearam a Conferência - Sistema Nacional de Educação e o Plano Nacional de Educação – este último é o que, aparentemente, teve impacto mais direto e imediato, considerando que “no final de sua

realização o governo enviou ao Congresso Nacional o projeto do PNE” (SAVIANI, 2014a, p. 103).

A Conferência configurou-se como um espaço privilegiado de discussão, avaliação e proposição de política, sendo que no documento final foram apresentadas as concepções e proposições voltadas a balizar o processo de construção do novo PNE (BRASIL, 2011a, p. 56).

No texto do PL nº 8.035/10 é notória a importância dada à CONAE, considerando sua construção coletiva e seu destaque como documento impulsionador das discussões do Plano Nacional de Educação. A CONAE consolidou-se como um espaço democrático, pois foi resultado de um processo de construção coletiva, concedido pelo poder público, submetendo ao debate social questões e ideias pertinentes ao desenvolvimento da educação brasileira. Esta Conferência foi organizada em diferentes territórios e espaços institucionais, contando com a parceria entre os sistemas de ensino, os órgãos educacionais, o Congresso Nacional e a sociedade civil. A partir daí ocorreu ampla mobilização seguida de conferências municipais e estaduais e contou também com a divulgação desta proposta por meio da mídia, dando enfoque ao tema central da conferência – **Conae: Construindo um Sistema Nacional Articulado de Educação: Plano Nacional de Educação, suas Diretrizes e Estratégias de Ação** (BRASIL, 2010, s/p).

Assim como em tentativas anteriores, este documento motivou-se a partir da situação da educação brasileira, examinando as perspectivas advindas dos níveis, etapas e modalidades de educação. O texto elaborado deu enfoque às questões da qualidade e valorização da educação, a partir da participação de vários segmentos educacionais e sociais do país. Essa postura indicava renovadas perspectivas na organização da educação nacional para a formulação do Plano Nacional de Educação que estava para entrar em vigência no ano seguinte à sua realização, com duração para o próximo decênio (BRASIL, 2010, p. 7).

A CONAE realizada em Brasília no período de 28 de março a 1º de abril de 2010 foi considerada pela comissão organizadora como um grande acontecimento na história das políticas públicas do setor educacional no Brasil. As discussões que subsidiaram este movimento resultaram em um Documento-Referência, elaborado pela Comissão

Organizadora Nacional da CONAE, constituída pela Portaria Ministerial nº10 de 2008. O resultado deste documento foi uma contribuição valiosa para o futuro da educação no país, pois expressava a materialização das lutas históricas, de embates e debates democráticos. A partir da sua divulgação, esperava-se que serviria de referencial e subsídio efetivo para a construção do novo PNE (BRASIL, 2010, p. 11).

Em relação ao documento, Dourado (2009, p. 367) evidencia sua expectativa de que ele serviria para contribuir com as políticas voltadas à educação. O autor via que esta discussão, resultante em propostas para a organização da educação, poderia transformar o cenário educativo do país que estava marcado pelas mais diversas formas de desigualdade. Mediante esta organização, a CONAE foi vista como uma possibilidade de garantir uma educação pública, gratuita e de qualidade para todos, mediante a responsabilidade que competia ao Estado.

O Documento Final da Conferência consolidou-se com a estrutura de seis eixos temáticos: **1)** Papel do Estado na Garantia do Direito à Educação de Qualidade: Organização e Regulação da Educação Nacional; **2)** Qualidade da Educação, Gestão Democrática e Avaliação da Educação; **3)** Democratização do Acesso, Permanência e Sucesso Escolar; **4)** Formação e Valorização dos Profissionais da Educação; **5)** Financiamento da Educação e Controle Social; **6)** Justiça Social, Educação e Trabalho: Inclusão, Diversidade e Igualdade (BRASIL, 2010, p. 14).

Mesmo diante dos esforços demonstrados pela organização, havia ainda pela frente alguns desafios que deveriam ser enfrentados pelo Estado e pela sociedade brasileira. O documento da Conferência deu destaque a cinco grandes desafios:

- a)** Construir o Sistema Nacional de Educação (SNE), responsável pela institucionalização da orientação política comum e do trabalho permanente do Estado e da sociedade para garantir o direito à educação.
- b)** Promover de forma permanente o debate nacional, estimulando a mobilização em torno da qualidade e valorização da educação básica, superior e das modalidades de educação, em geral, apresentando pautas indicativas de referenciais e concepções que devem fazer parte da discussão de um projeto de Estado e de sociedade que efetivamente se responsabilize pela educação nacional, que tenha como princípio os valores da participação democrática dos diferentes segmentos sociais e, como objetivo maior a consolidação de uma educação pautada nos direitos humanos e na democracia.
- c)** Garantir que os acordos e consensos produzidos na Conae redundem em políticas públicas de educação, que se consolidarão em diretrizes,

estratégias, planos, programas, projetos, ações e proposições pedagógicas e políticas, capazes de fazer avançar a educação brasileira de qualidade social. **d)** Propiciar condições para que as referidas educacionais, concebidas e efetivadas de forma articulada entre os sistemas de ensino, promovam: o direito do/da estudante à formação integral com qualidade; o reconhecimento e valorização à diversidade; a definição de parâmetros e diretrizes para a qualificação dos/das profissionais da educação; o estabelecimento de condições salariais e profissionais adequadas e necessárias para o trabalho dos/das docentes e funcionários/as; a educação inclusiva; a gestão democrática e o desenvolvimento social; o regime de colaboração, de forma articulada, em todo o País; o financiamento, o acompanhamento e o controle social da educação; e a instituição de uma política nacional de avaliação no contexto de efetivação do SNE. **e)** Indicar, para o conjunto das políticas educacionais implantadas de forma articulada entre os sistemas de ensino, que seus fundamentos estão alicerçados na garantia da universalização e da qualidade social da educação em todos os seus níveis e modalidades, bem como da democratização de sua gestão (BRASIL, 2010, p. 12-13).

Esses são desafios a serem enfrentados tanto pelo Estado quanto pela sociedade. Sua efetivação assegura que a função social da educação se materialize dando condições para que as propostas do PNE se ajustem às demandas educacionais da sociedade brasileira. Uma vez alcançados os desafios e alcançados os pontos da agenda da CONAE, a seguridade de uma educação com qualidade e mais inclusiva fica mais próxima de se efetivar.

Porém, já transcorrido algum tempo dessas propostas é possível identificar que nem tudo o que fora almejado e proposto na Conferência foi, de fato, contemplado nas metas e estratégias do PNE.

2.3 AS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO E O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

O quadro histórico das políticas educacionais no Brasil é marcado por ações centralizadas em políticas e ações de governo em detrimento de políticas de Estado. Dourado (2016) justifica esse fato da seguinte maneira:

[...] lógicas e dinâmicas de planejamento, gestão e financiamento não contribuem, efetivamente, para se avançar na construção coletiva e efetivação de políticas de Estado –, sobretudo se consideramos o esforço histórico a ser feito para garantir a efetiva materialização do PNE 2014- 2024, aprovado e sancionado, sem vetos, por meio da Lei nº

13005/2014, após quase quatro anos de complexa e disputada tramitação no Congresso Nacional. O esforço do estado brasileiro consiste, portanto, em garantir a materialização do novo PNE como política de Estado e, desse modo, como epicentro das políticas educacionais (DOURADO, 2016, p. 20).

A educação no Brasil é defendida pela Constituição Federal de 1988 como direito de todos. Objetivando alcançar esse direito social, a sociedade brasileira, por meio de políticas sociais, vem se organizando para que cada brasileiro, “independente do sexo, orientação sexual, identidade, gênero, raça, cor, credo religioso, idade, classe social e localização geográfica, tenha acesso à educação pública, gratuita e de qualidade em todos os níveis, etapas e modalidades” (BRASIL, 2013, p. 11).

Com este propósito e com o amparo da Constituição de 1988, o primeiro passo efetivo para a definição de uma nova política de educação veio, em 1993, com a elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003). Este Plano resultou do compromisso assumido pelo Brasil com o cumprimento das resoluções aprovadas na Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia, em 1990, pelo Banco Mundial (BM), Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). Este plano definiu “as estratégias para a universalização do ensino fundamental e erradicação do analfabetismo e as medidas e instrumentos de implementação” (BRASIL, 2011a, p. 20).

O Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003) focalizava a educação básica e, em meio a este período, ocorreu a aprovação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), sancionada em 20 de dezembro de 1996. A partir desta nova legislação, “os educadores voltaram a se mobilizar, agora em torno da elaboração do Plano Nacional de Educação, como plano global, de toda a educação e de Estado, para uma década, conforme definido no Art.87 da LDB” (BRASIL, 2011a, p. 21).

Entre suas indicações, a LDB de 1996 estabeleceu que o Ministério da Educação (MEC) deveria encaminhar ao Congresso Nacional a proposta do PNE até o ano de 1997. Entidades da sociedade civil já vinham preparando o PNE, mesmo antes de edição da LDB e o governo, sentindo-se pressionado, elaborou e apresentou sua

proposta do plano durante o segundo semestre de 1997. Houve, assim (conforme já mencionado anteriormente), duas propostas de Plano Nacional de Educação que chegaram ao Congresso Nacional em fevereiro de 1998. Uma proposta da *Sociedade Brasileira* com a PL nº 4.155/98 - elaborada pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública - e a outra do *Executivo* ao Congresso Nacional - iniciativa do MEC (BRASIL, 2011a, p. 21).

Na proposta da *Sociedade Brasileira*, o PNE foi organizado a partir de uma *visão sistêmica*, ou seja, partiu da organização da educação nacional como um todo, detalhando posteriormente as metas (118 no total) próprias dos níveis e modalidades de educação e dos profissionais da educação. A organização do PNE *Proposta do Executivo* teve outra disposição, apresentando um *caráter técnico na* definição de objetivos e metas (248 no total), segmentados por temas. Nestes termos, a proposta do Executivo não demonstrou “[...] visão de totalidade da educação, nem de projeto de sociedade, embora nela estivesse subjacente a dimensão política do governo que a formulava, até porque, nesse campo, a neutralidade se constitui numa impossibilidade lógica” (BRASIL, 2011a, p. 22-23).

A partir das duas propostas apresentadas ao Congresso Nacional, Cury (1998, p. 178) analisou os textos e concluiu que houve uma tensão entre dois blocos de poder – governo e sociedade civil organizada – anunciando a necessidade de uma mudança, dentro da ordem democrática e contra a ordem socioeconômica.

Nesta conjuntura, o PNE (2001-2010) aprovado manteve a mesma estrutura da “Proposta do Executivo”, totalizando 295 metas, resultantes das propostas do executivo (248) e da sociedade (118), contando ainda com emendas.

Valente e Romano (2002, p. 102), ao fazerem um comparativo entre o PNE proposto pela sociedade brasileira e o PNE aprovado, afirmam que houve um distanciamento entre uma proposta e outra e que “o PNE aprovado não viabiliza mecanismos de gestão democrática do ensino”. Desta forma, os autores caracterizaram o Plano Nacional de Educação (2001-2010) como sendo uma carta de intenções por não prevalecer e considerar as indicações da sociedade civil.

A elaboração da proposta do Plano Nacional de Educação 2011-2020 – substitutiva da Lei nº 10.172/2001 - foi resultado de eventos de mobilização social,

ações do Ministério da Educação e contribuições institucionais que foram consideradas subsídios na elaboração do PNE, tanto para a definição de metas quanto das estratégias (BRASIL, 2011a, p. 49).

Vale destacar que o PNE 2001-2010 deveria ser sucedido por outro no ano de 2011. O Ministério da Educação (MEC) norteou a elaboração da proposta do PNE que entraria em vigência. Foi nos últimos dias de dezembro de 2010 que chegou ao Congresso Nacional o PL 8.035/10 instituindo o Plano Nacional de Educação (PNE), que deveria vigorar pelos próximos dez anos. Assim, a proposta do PNE estabeleceu as metas a serem alcançadas pelo país até 2020 e era vista como “uma oportunidade ímpar para se corrigir distorções do passado, superar omissões, lacunas, erros e, de olho no presente, encarar o futuro” (BRASIL, 2011b, p. 15).

Entretanto, a proposta do PNE 2011-2020 (PL nº 8.035/2010) tramitou no Congresso por mais de três anos e não se efetivou como previsto. A morosidade deu lugar ao PNE 2014-2024 materializado com a aprovação da Lei nº 13.005/2014. Atualmente, esta lei está em vigência e suas diretrizes, metas e estratégias devem direcionar as ações educacionais do país.

As propostas e os desafios contidos em um Plano Nacional de Educação partem de necessidades sociais e educacionais do período vigente que são ressignificados a cada novo contexto. No Brasil, o atual PNE possui algumas metas que já foram propostas em Conferências de caráter internacional, como é o caso da Declaração Mundial sobre Educação para Todos e que foi reiterada pela Declaração de Dakar¹³. Estas metas indicam os rumos que o País pretende seguir, priorizando o acesso, a permanência e a qualidade da educação de crianças, jovens e adultos.

¹³O Fórum Mundial de Educação ocorreu em Dakar, Senegal, de 26 a 28 de abril de 2000. Foi uma reunião onde os participantes comprometeram-se em alcançar os objetivos e as metas de Educação Para Todos (EPT) para cada cidadão e cada sociedade. No Fórum Mundial de Educação governos de 164 países, junto com representantes de grupos regionais, organizações internacionais, agências financiadoras, organizações não governamentais (ONGs) e sociedade civil, adotaram um Marco de Ação para lançar os compromissos de Educação para Todos (EPT). O Marco de Dakar compreende seis objetivos e suas respectivas metas a serem alcançadas até 2015, além de 12 estratégias com as quais todas as partes envolvidas deveriam contribuir. O Marco de Ação de Dakar é um compromisso coletivo para a ação. Os governos têm a obrigação de assegurar que os objetivos e as metas de EPT sejam alcançados e mantidos. Essa responsabilidade será atingida de forma mais eficaz por meio de amplas parcerias no âmbito de cada país, apoiada pela cooperação com agências e instituições regionais e internacionais (EDUCAÇÃO PARA TODOS, 2001).

O PNE atual visa também à universalização do atendimento escolar na pré-escola, no ensino fundamental e no ensino médio, erradicação do analfabetismo, expansão do acesso à educação não obrigatória, entre outras.

Apesar de haver metas que coincidem com as propostas de Conferências internacionais, o Brasil também possui prioridades específicas do país, como a inclusão de segmentos mais vulneráveis da população ou de resposta aos requerimentos do mundo do trabalho e da sociedade do conhecimento.

Quando ocorreram a Conferência Mundial de Educação para Todos, em Jomtien (1990) e a Cúpula Mundial de Educação, em Dakar (2000), o Brasil tinha muitos desafios a serem superados em cada um destes períodos. Nos anos de 1990, por exemplo, período que coincide com a Conferência Mundial de Educação para Todos, um destes desafios estava associado à expansão do acesso ao ensino fundamental e as reformas deste período estavam relacionadas a esta meta. No início do século XXI, com a Cúpula Mundial de Educação, foram acrescentados outros desafios aos já existentes. Estes coincidiram com a definição de novas prioridades na política educacional para melhorar a permanência e expandir etapas e modalidades não contempladas com igual ênfase na década anterior (BRASIL, 2014c, p. 95).

O objetivo geral da Cúpula Mundial de Educação era que todos os países pudessem chegar ao ano de 2015 tendo cumprido as seis metas estabelecidas. Entretanto, a Unesco¹⁴ divulgou no ano de 2015, em seu último relatório de monitoramento das metas de Dakar, que em quinze anos, o Brasil avançou, porém cumpriu apenas duas das seis metas estabelecidas.

Os debates sobre a educação não se esgotaram com a Cúpula Mundial de Educação de Dakar. Recentemente, ocorreu na Coreia do Sul o “Fórum Mundial de Educação 2015”. Neste evento houve a participação, a convite do Diretor-Geral da UNESCO, em Incheon, de ministros, chefes e membros das delegações, chefes de agências, funcionários de organizações bilaterais e representantes da sociedade civil. O

¹⁴UNESCO é a sigla para Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura. Foi fundada logo após o fim da Segunda Guerra Mundial, com o objetivo de contribuir para a paz e segurança no mundo, através da educação, da ciência, da cultura e das comunicações. A sede da UNESCO fica em Paris, na França, e atua em 112 países.

evento teve por objetivo reafirmar a visão do movimento mundial pela Educação para Todos, posteriormente reiterada em Dakar, em 2000. Contudo, os participantes desta Conferência reconhecem que, apesar dos esforços firmados e desenvolvidos desde a Conferência Mundial de Educação para Todos (1990), ainda há uma grande preocupação longe de se concretizar: alcançar a *Educação para Todos*.

Tendo em vista que a educação mundial ainda precisa avançar, o Fórum Mundial de Educação ocorrido na Coreia do Sul teve cinco temas centrais, norteando as discussões para os próximos anos: **1)** direito à educação; **2)** equidade na educação; **3)** educação inclusiva; **4)** educação de qualidade; **5)** educação ao longo da vida (AÇÃO EDUCATIVA, 2015, s/p).

Estes cinco grupos centrais coincidem com algumas diretrizes destacadas no atual Plano Nacional de Educação, indicando que as necessidades expressas no Brasil se aproximam das necessidades educacionais de outros países.

De acordo com o Fórum Nacional de Educação, garantir “o direito à educação de qualidade é um princípio fundamental para as políticas e gestão da educação, seus processos de organização e regulação, assim como para o exercício da cidadania”. Sobre o setor educacional, a visão que se tem no país é de uma realidade marcada por “desigualdades regionais no acesso e permanência de estudantes à educação, requerendo mais organicidade das políticas educacionais [...]” (BRASIL, 2013, p. 13).

Conforme já indicado, a trajetória histórica das ações provenientes do campo educacional é marcada por processos fragmentados. O Brasil possui um percurso de propostas visando o êxito educacional, porém nem sempre este é colocado como prioridade nas ações governamentais. O desafio decorre em efetivar as propostas das políticas educativas e colocá-las como medidas prioritárias.

Sobre esse processo de fragmentação expresso pelas políticas de governo e não de Estado, Oliveira (2011a) destaca que:

Ao final do governo FHC, é possível considerar que a educação nacional se encontrava em um quadro de (des) sistematização, para designar uma orientação de governo na contramão do que se pode considerar um sistema, ou seja, uma organização da educação nacional fragmentada, segmentada, flexível e dispersa, o que não contribui para estabelecer bases de cooperação, integração e coesão entre os entes federativos e

menos ainda entre os indivíduos na sociedade (OLIVEIRA, 2011a, p. 327).

Nessa conjuntura de falta de prioridades e processos fragmentados, Dourado (2016) considera que o PNE configura-se como um projeto que se situa nas políticas educacionais:

Nesta complexa seara, situam-se as políticas educacionais, especialmente o PNE 2014-2024 e sua importância política e estratégica. O Plano, aprovado em 2014, após vários tensionamentos, deve constituir o eixo das políticas educativas. Desse modo, os principais desafios atuais referem-se ao processo de materialização do PNE ao qual se articulam as condições objetivas, econômicas e políticas das concepções em disputa e a necessária regulamentação de algumas de suas metas e estratégias, bem como um efetivo esforço de ampliação dos recursos para a educação (DOURADO, 2016, p. 20).

Assim, a concretização da proposta do estabelecimento de um Sistema Nacional de Educação (SNE) e a materialização das metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação precisa constituir-se de uma política de Estado possibilitando condições e prioridades para que se possa avançar na área educacional.

2.4 IDEIA DE UM PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO NO BRASIL

Para se compreender a dimensão deste documento (PNE) que norteia as ações da educação brasileira, é necessário que haja a noção do que seja um plano e, conseqüentemente, entenda-se o que é um plano de educação. Nesse sentido, fazem-se necessárias algumas definições sobre as concepções de plano e planejamento, dentre eles, os destinados ao contexto educacional.

A partir de definições apresentadas pelo *Dicionário Online de Português*, encontram-se como palavras correlatas à ideia de **plano** os seguintes conceitos: “conjunto de medidas ou providências a serem tomadas; projeto, programa”. Para o conceito de **planejamento**, há as seguintes definições: “ação de preparar um trabalho, ou um objetivo, de forma sistemática; determinação das etapas, procedimentos ou meios que devem ser usados no desenvolvimento de um trabalho, festa, evento” (DICIONÁRIO ONLINE DE PORTUGUÊS, 2017).

A partir de uma definição mais contextualizada, os autores Outhwaire & Bottomore (1996) abordam a interpretação de planejamento atrelada aos meios econômicos e sociais. Assim eles definem planejamento social em uma abordagem mais simples da seguinte forma:

[...] planejamento aplicado a instituições e recursos sociais. Pode referir-se a objetivos globais ou parciais. Pode abranger o planejamento para todo um sistema social ou referir apenas ao planejamento de aspectos específicos de um projeto em uma agência de serviço social [...]. A racionalidade é uma das características do planejamento. Na abordagem do planejamento, racionalidade e cálculo são de primordial importância (OUTHWAIRE & BOTTOMORE, 1996, p. 571).

Os mesmos autores destacam que nas etapas de um planejamento é necessário ter conhecimento adequado “das condições e relações afetadas pelo plano, bem como um fluxo contínuo de informações” (OUTHWAIRE & BOTTOMORE, 1996, p. 573).

Simonsen & Gudin (2010) abordam esta concepção considerando que “o planejamento representa uma coordenação de esforços para um determinado fim”.

Na conjuntura apresentada, o ato de planejar se relaciona a uma intencionalidade que projeta ações a serem atingidas por meio de metas e estratégias a partir de um conhecimento prévio do setor em que se deseja atuar.

Corriqueiramente, muitas pessoas programam ações para alcançar um determinado fim, ou seja, se desejam alcançar algum objetivo, seja qual for sua natureza, o planejamento é uma ação importante, devendo ocorrer de forma coordenada, pensada e definida previamente para que se alcancem os objetivos propostos. Para que isto ocorra, Outhwaire & Bottomore (1996) destacam duas características a este ato - a racionalidade e o cálculo - ou seja, isto é o que dá condições para que o objetivo proposto se efetive com menos chances de seus resultados darem errados. As ações pensadas de forma lógica e calculadas são mais propensas a serem exitosas, considerando as possibilidades de erros e acertos.

Se os planos e planejamentos possibilitam atingir um determinado fim em diferentes áreas, tem-se que concordar que um plano destinado ao campo educacional também possui sua relevância, uma vez que determina ações a serem atingidas neste setor, melhorando a sua condição. No entanto, se as ações são planejadas

corretamente levando em consideração suas possíveis fragilidades, por que muitas se tornam fracassadas?

A este respeito Outhwaire & Bottomore (1996) consideram que a “realização de um plano é um processo social que raras vezes é totalmente guiado, se é que alguma vez o foi, pelas *intenções dos planejadores*”.

Acompanhar, monitorar e avaliar o cumprimento das metas previstas nos planos não é tarefa fácil, porém é um processo necessário para o alcance das metas planejadas. Mas por que pensar em um plano? Qual sua relevância e funcionalidade? O que significa um plano e, nesse caso, um plano relativo à educação?

Cotidianamente, utiliza-se o termo *plano* para designar um conjunto de medidas que serão postas em prática posteriormente a fim de se atingir uma determinada finalidade. Para Cury (1998, p. 164), plano é “um guia da ação de um governo, de uma empresa, de uma entidade, de uma família ou mesmo de uma pessoa”.

O autor reitera a ideia de plano como sendo “[...] um programa de realizações para ser cumprido e executado em certo período (definição cronológica), dentro de objetivos a serem atingidos e para os quais se pleiteiam os meios, inclusive pecuniários, necessários para a implantação adequada” (CURY, 1998, p. 164).

Martins (2010, p. 93) considera que a ideia de planejamento surgiu de uma necessidade do Estado a partir do início do século XX. Nesta medida, o Estado assumiu juridicamente responsabilidades que deveriam assegurar os direitos dos cidadãos e passou a utilizar-se de políticas públicas que, conseqüentemente, requeriam planejamento para qualificar a intervenção do Estado.

Apesar dos vocábulos *plano* e *planejamento* denotarem certa proximidade, Martins (2010, p. 96) faz ainda uma distinção entre um e outro processo e reitera que “O planejamento não se confunde com o plano. Enquanto aquele coordena, racionaliza e dá unidade de fins à atuação do Estado, este garante a coerência entre meios e fins, sendo expressão da política geral do Estado”. O autor destaca ainda que, na atualidade, o planejamento é entendido menos como produção de um documento e é visto mais como um processo, configurando-se em ato de intervenção técnica e política, enquanto que a produção de um documento é entendida como o plano propriamente dito.

É necessário pensar, a partir destas considerações, se o Plano Nacional de Educação, objeto de estudo deste texto, está sendo guiado e posto em prática pelos organizadores e responsáveis com a seriedade que merece.

O documento referência da II Conferência Nacional de Educação (CONAE, 2014) reconhece a necessidade de acompanhamento das ações previstas para a educação, considerando que a educação brasileira é marcada pela edição de planos educacionais. Assim:

[...] torna-se necessário empreender ações articuladas entre a proposição e a materialização das políticas, bem como ações de planejamento sistemático. Por sua vez, todas precisam se articular com uma política nacional para a educação, com vistas ao seu acompanhamento, monitoramento e avaliação (BRASIL, 2014a).

A proposta do Brasil em ter um Plano Nacional de Educação orientando as ações no âmbito educacional foi pensada desde a década de 1930. De lá para cá, houve muitas tentativas de efetivar um Plano, porém perderam força. A partir da década de 1990, surgem novas discussões com Conferências e Fóruns internacionais pelas quais o Brasil se compromete a cumprir as propostas destas organizações que veem na educação uma possibilidade do avanço e desenvolvimento do país.

Cury (2010, p. 10) destaca que a ideia de Plano Nacional de Educação é possível de ser observada no ano de 1931, no discurso do Conselheiro João Simplício, ocorrido em uma sessão do Conselho Nacional da Educação. Na ocasião, o Conselheiro propõe ao Conselho Nacional da Educação que “designe uma ou mais comissões para o preparo e a redação de um plano nacional de educação, o qual deve ser aplicado e executado em período de tempo, que nele será fixado”.

Saviani (2014a, p. 75) também nos confirma a proposta de um plano que surge na década de 1930 e que “A ideia de Plano Nacional de Educação (PNE) remonta ao Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, lançado em março de 1932”. Neste mesmo ano, foi sugerido, na V Conferência Nacional de Educação, um Plano de Educação Nacional.

Ao se investigar as primeiras intenções de elaboração de um Plano Nacional da Educação no Brasil, fica claro que esta ideia esta inicialmente proposta no documento

conhecido como Manifesto dos Pioneiros¹⁵ da Educação de 1932. O texto inicia sua redação destacando que “Na hierarquia dos problemas nacionais, nenhum sobreleva em importância e gravidade o da educação. Nem mesmo os de caráter econômico lhe podem disputar a primazia nos planos de reconstrução nacional” (MANIFESTO, 2010, p. 33).

Neste sentido, Cury (2010, p. 11) destaca que “O famoso Manifesto de 1932 entende que um dos pilares da reconstrução nacional teria que ser por meio de um plano de reconstrução educacional”.

Souza (2014, p. 146) parte do entendimento de que os planos destinados ao campo educacional estão relacionados “à ideia de organização de um sistema de educação nacional [...]”, e esta começa a se expressar e “notar pela primeira vez no Brasil no Manifesto dos Pioneiros da Educação em 1932”.

Com estas medidas de organização de um plano de educação, inauguram-se reflexões que se estendem até os dias atuais sobre a formulação e implantação de políticas públicas que se insiram em um quadro de maior racionalidade e sistematização, de modo a superar ações tendenciosamente experimentais, intuitivas, fragmentadas ou desarticuladas.

Mesmo com aparentes medidas fracassadas, entende-se que um plano direcionando as ações da educação é viável, considerando suas possibilidades para poder chegar à concretização dos objetivos propostos. Ter um documento ‘guia’ que oriente as ações a serem concretizadas dentro dos objetivos propostos é visto como necessário para o bom êxito de um determinado setor. Assim, considera-se que um plano possui seu papel de destaque no alcance das metas e objetivos, pois sua estrutura possibilita uma organização de ações cujas medidas ou providências a serem tomadas dão condições para que se obtenham os resultados esperados. Sem um plano

¹⁵Lançado em 1932, o Manifesto dos Pioneiros da Educação trata de um documento escrito por 26 educadores, com o título “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova - A reconstrução educacional no Brasil: ao povo e ao governo”. Circulou em âmbito nacional com a finalidade de oferecer diretrizes para uma política de educação e representou simultaneamente, um plano de ação nacional em busca da estruturação de um sistema educacional e um documento de discussão e reflexão sobre o ambiente político e social dos anos de 1920 e 1930. Os objetivos do Manifesto eram traçar diretrizes de uma nova política nacional de educação e ensino em todos os níveis, aspectos e modalidades. O Manifesto representa uma síntese e uma tentativa de avanço sobre propostas novas de educação (CAMURRA e TERUYA, 2008, p. 2)

e, conseqüentemente, sem um planejamento de ações as chances de fracasso se intensificam.

Apesar das expectativas depositadas nestes ideários, Souza (2014) destaca que:

[...] da década de 1930 até o limiar do século XX, sabe-se que não foram muitos os momentos de elaboração ou implementação, de fato, de planos de educação de abrangência nacional no Brasil, e que tais planos implicaram pouca mobilização sociopolítica (SOUZA, 2014, p. 146).

Entretanto, mesmo considerando a fragilidade de concretização dos esforços ora apresentados, foi a partir do Manifesto de 1932 que a ideia de plano foi inserida no texto da Constituição de 1934, estabelecendo que caberia à União fixar o Plano Nacional de Educação, cuja elaboração ficaria sob a responsabilidade do Conselho Nacional de Educação (SAVIANI, 2014a, p. 75).

A partir desse período, a indicação de implementação de um Plano Nacional de Educação passa a ter um caráter legal, considerando sua elaboração a partir das indicações contidas na Constituição Federal:

Art 152 - Compete precipuamente ao Conselho Nacional de Educação, organizado na forma da lei, elaborar o plano nacional de educação para ser aprovado pelo Poder Legislativo e sugerir ao Governo as medidas que julgar necessárias para a melhor solução dos problemas educativos bem como a distribuição adequada dos fundos especiais. (BRASIL, 1934, s/p).

Para a elaboração desse Plano foi criado e organizado um órgão específico - o Conselho Nacional de Educação - em decorrência do que estava previsto na Constituição de 1934. Após a posse dos conselheiros, ocorrida em 11 de fevereiro de 1937, estes tinham pela frente a atribuição de elaborar o Plano Nacional de Educação para ser aprovado pelo poder legislativo. Evidenciando a importância desse Plano, viu-se a necessidade de elaborar um regimento interno para direcionar os trabalhos daquela assembleia no período da elaboração do PNE.

Gustavo Capanema, então Ministro de Estado da Educação e Saúde, declarou em sessão ocorrida no dia 16 de fevereiro de 1937, que “é a primeira vez que se vai fazer em nosso país, uma lei de conjunto sobre a educação [...]”. Em relação a este Plano, a Associação Brasileira de Educação (ABE) indicou que ele deveria obedecer a

uma racionalidade técnica, garantindo assim a autonomia das propostas tanto dos educadores quanto do governo. Assim, um questionário foi organizado pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) e pelo Ministério da Educação e Saúde Pública (MESP) e encaminhado a vários segmentos sociais (CURY, 2010, p. 15).

Foi a partir daí que se chegou ao projeto com 506 artigos; em 17 de maio de 1937, foi assinado o anteprojeto do plano e, finalmente, entregue ao Ministro da Educação e Saúde Pública, Gustavo Capanema. No dia posterior, o Plano elaborado pelo CNE foi encaminhado ao Presidente da República. Nos meses subsequentes houve debates sobre a matéria e, em decorrência do fechamento de todos os poderes representativos, ocorreu a suspensão dos trabalhos da Câmara dos Deputados em 10 de novembro de 1937, impedindo, assim, o prosseguimento do estudo da questão do Plano Nacional de Educação. Em decorrência do Golpe estadonovista, o Plano foi impedido de concretizar-se no formato em que estava se apresentando (CURY, 2010, p. 14-15-16-17).

Saviani (2014a, p. 76) destaca ainda que, a partir de 1937, o Plano de Educação Nacional caiu no esquecimento e essa ideia de Plano só foi retomada a partir de 1961 com a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Pouco tempo depois, com o advento do regime militar, em 1964, os ideários dos educadores foram transferidos para os tecnocratas, ficando o Ministério da Educação subordinado ao Ministério do Planejamento. Com o início do período da Nova República, em 1985, inicia-se um novo contexto político e, em 1993, o Plano Decenal da Educação para Todos foi editado, tendo como referência a Declaração Mundial sobre Educação para Todos, criada em 1990 em Jomtien, na Tailândia.

Nesta breve retomada da proposta de efetivação de um Plano Nacional da Educação no século XX é possível notar certa protelação em relação à concretização e efetivação de um Plano Nacional de Educação que viesse a vigorar plenamente.

Adentra-se o século XXI com a aprovação da Lei nº 10.172, sancionada pelo Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, em 9 de janeiro de 2001, que aprovou o Plano Nacional da Educação (2001-2010). Esta lei resulta de propostas tanto da sociedade brasileira quanto das propostas do executivo para garantir as disposições legais contidas no artigo 214 da Constituição Federal de 1988.

Dourado (2010, p. 682) afirma que este processo de tramitação do projeto envolveu “o embate entre dois projetos: o PNE da sociedade brasileira e a proposta de PNE encaminhada pelo Executivo Federal” e que o resultado de aprovação deste PNE traduziu a “lógica das políticas governamentais em curso”.

Em decorrência da conjuntura apresentada no processo de elaboração e aprovação das propostas, Dourado avalia que este Plano foi marcado pela:

[...] carência de organicidade interna do Plano, na medida em que várias metas são reiteradas, por vezes superpostas, e, em outros casos, as metas não apresentam a devida articulação interna, especialmente no que se refere a concepções, financiamento e gestão (DOURADO, 2010, p. 684).

A partir das análises do autor, evidencia-se que o sucesso de um Plano direcionado ao campo educacional terá seu êxito a partir do momento em que ele passar a ser visto como prioridade das políticas educacionais adotadas pelos governos, em especial o federal. Em relação a este Plano, o descompasso entre o proposto e o efetivado foram marcas desta proposta (DOURADO, 2010, p. 693).

Considerando a indicação e imposição legal do que consta na Constituição Federal (Art.214) “A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal [...]” e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Art.9), a União, em regime de colaboração, deverá “elaborar o Plano Nacional de Educação”, é proposto o Projeto de Lei nº 8.035/10 com bases de implementação para o novo Plano Nacional de Educação o qual viria dar sequência ao que se encerraria no ano de 2010. Este Projeto de Lei ficou tramitando na Câmara dos Deputados e no Senado por muito tempo, totalizando mais de três anos de discussões, até que foi sancionado pela Câmara dos Deputados, sem vetos, no dia 25 de junho de 2014 convertendo-se na Lei nº 13.005/2014, em vigor até 2024.

Percebe-se que a protelação estampada neste processo causa, no campo educacional, prejuízo que afeta vários sujeitos deste processo. Considerando que toda discussão em torno do setor educacional visa ao seu melhoramento, Saviani (2014a, p. 40) não se demonstra tão otimista ao afirmar que a precarização da educação do país se resume em quatro definições por ele apresentadas. Para ele, a política educacional

no Brasil desde o final da ditadura até os dias de hoje se apresenta condensada nas seguintes palavras: **filantropia, protelação, fragmentação e improvisação**.

- a **filantropia** diz respeito à demissão do Estado em consonância com a ideia do Estado mínimo, o que se traduz na tendência a considerar que a educação é um problema de toda a sociedade e não propriamente do Estado, isto é, dos governos;
- a **protelação** significa o adiamento constante do enfrentamento dos problemas;
- a **fragmentação** se constata pelas inúmeras medidas que se sucedem e se justapõem;
- a **improvisação** se manifesta no fato de que, para cada ponto que se levanta como importante, busca-se logo aprovar uma emenda constitucional, uma lei ou baixar um decreto ou portaria sem atentar para sua efetiva necessidade e sua justaposição com outras medidas correlatas ou de efeito equivalente.

O segundo e o terceiro vocábulos destacados pelo autor parecem que mais se aproximam do processo de elaboração e execução das propostas do Plano Nacional de Educação no Brasil, considerando que, desde o início das propostas do PNE, há a reincidência de muitos objetivos e metas. Os problemas são sempre adiados, não há continuidade de ações. As metas se repetem nos documentos internacionais e nos planos educacionais e a permanência deste ciclo vicioso de protelação e fragmentação faz com que o setor educacional permaneça fragilizado. Contudo, a materialização da proposta de um Plano de Educação é um meio para tentar corrigir um déficit histórico, que segundo Saviani (2000, s/p) “há um século nos afronta”.

Nesta seção, houve a oportunidade de perceber quando a ideia de Plano de Educação começou a ser foco das discussões como um assunto de relevância social e que foi no Manifesto dos Pioneiros que se evidenciou esta necessidade de colocar em destaque a Educação do país. Paralelamente a esta necessidade, é possível perceber também um descaso com este setor, ficando este subordinado a interesses de ordem

política. Por algum tempo estas discussões ficaram engavetadas e foi no início deste século que se materializou a proposta do PNE de 2001, porém, segundo estudiosos, foi um plano que vigorou à luz dos interesses de alguns grupos políticos, neutralizando as propostas apresentadas pela sociedade civil.

A partir de uma nova base política e atendendo às exigências constitucionais, uma nova proposta de Plano de Educação foi apresentada. Nesta, passam a ser consideradas as sugestões e reivindicações da sociedade civil tendo por base a Conferência Nacional de Educação (CONAE/2010). Esta nova proposta objetivou também superar algumas fragilidades do plano anterior, entretanto também veio acompanhada de algumas deficiências.

Defende-se, nessa discussão, a necessidade de que um plano destinado ao campo da educação, focalizando ações para a construção de um movimento que preze pela melhoria do quadro de precarização que a educação brasileira apresenta. Reitera-se também que é necessário que as *Políticas de Estado* prevaleçam sobre as *Políticas de Governo*, dando novos direcionamentos ao setor educacional e colocando em foco as práticas necessárias para a melhoria da educação brasileira.

Objetivando aprofundar as discussões sobre esta temática, levanta-se, na próxima seção, as expectativas, fragilidades e o progresso do Plano Nacional de Educação em vigência. Assim, será possível observar como estão ocorrendo os avanços previstos nesse Plano.

3. RECEPÇÃO, CRÍTICAS E DEFESAS DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO: OPINIÃO DOS EDUCADORES, ASSOCIAÇÕES E IMPRENSA.

Nesta seção, discutem-se as expectativas depositadas no atual PNE, também se busca evidenciar as fragilidades do documento, bem como o processo da materialização.

O atual Plano Nacional de Educação – PNE tem vigência de dez anos e está estruturado a partir de quatorze artigos e um anexo. No anexo, há a descrição das vinte metas e das estratégias com vistas ao cumprimento do disposto no Art.214 da Constituição Federal, definindo prazos e percentuais para as mesmas. As metas tratam *da educação infantil; do ensino fundamental; do ensino médio; da educação especial; da educação em tempo integral; da qualidade de ensino; da elevação da escolaridade; da Educação de Jovens e Adultos; da educação técnica; do ensino superior; da pós-graduação; da formação docente; da valorização dos profissionais da educação; da efetivação da gestão democrática e do financiamento da educação.*

O PNE foi lançado pelo Ministério da Educação (MEC) como um projeto de nação, ao qual a sociedade é chamada a acompanhar e participar do seu processo de execução. O Plano Nacional de Educação (PNE), ao determinar diretrizes, metas e estratégias para a política educacional dos próximos dez anos, organiza-se em grupos:

O primeiro grupo são metas estruturantes para a garantia do direito a educação básica com qualidade, e que assim promovam a garantia do acesso, à universalização do ensino obrigatório, e à ampliação das oportunidades educacionais. Um segundo grupo de metas diz respeito especificamente à redução das desigualdades e à valorização da diversidade, caminhos imprescindíveis para a equidade. O terceiro bloco de metas trata da valorização dos profissionais da educação, considerada estratégica para que as metas anteriores sejam atingidas, e o quarto grupo de metas refere-se ao ensino superior (BRASIL, s/d).

A partir desta estrutura, tem-se um projeto educacional amplo, pois contempla vários níveis e modalidades da educação no país e prevê a colaboração dos entes federados para que esta proposta se materialize e alcance os objetivos propostos.

Considerando o exposto, objetiva-se levantar as considerações, expectativas, críticas e defesas que especialistas da área destacaram sobre o Plano Nacional de

Educação (2014 – 2024) o qual, atualmente, está completando seu terceiro ano de vigência.

3.1 FRAGILIDADES E EXPECTATIVAS EM RELAÇÃO AO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2014-2024)

Em decorrência da insatisfação e dos limites apresentados em relação ao Plano Nacional de Educação de 2001-2010, muitos estudiosos, com olhares voltados à área educacional, depositaram novas expectativas em relação ao novo plano que estava por vigorar. Contudo, mediante as discussões ocorridas em torno da proposta do PNE 2011-2020 - sob o PL nº 8.035/2010 - muitas ações tiveram que ser aguardadas, pois esse não chegou a efetivar-se. Somente em junho de 2014 é que o segundo plano desse século foi sancionado e transformado em Lei.

Em relação ao primeiro plano do século XXI, o descontentamento derivou do descompasso verificado entre o proposto e o efetivado, uma vez que tal processo resultou da constatação de que as prioridades das políticas educacionais adotadas pelos governos, em especial o federal, não tiveram o PNE como indutor central de suas ações político-pedagógicas.

Dourado (2010, p. 694) destacou a necessidade de superar os limites deste PNE (2001-2010) e considera que “A este respeito, a CONAE, ao dar centralidade à construção do novo PNE como política de Estado, sinaliza a importância e, ao mesmo tempo, revela a necessidade histórica de superação dos atuais limites do plano vigente, no que concerne à sua proposição e materialização”.

Outro aspecto levantado sobre os limites deste plano é em relação aos “processos avaliativos e de construção das políticas públicas educacionais, incluindo a complexificação e atualização de indicadores educacionais, a análise global e articulada entre diferentes políticas, programas, ações envolvendo os diferentes entes federados [...]” (DOURADO, 2010, p. 694).

Cury (2010, p. 22) também fez suas considerações sobre o processo de transição de um Plano Nacional de Educação para outro. Discorreu que, antes de passar de um PNE para outro, o próprio Conselho Nacional da Educação (CNE), em suas atribuições, deveria ter respondido a várias questões referentes ao documento de 2001, entre as

quais destacou: **1-** o que foi feito para a efetivação das 295 metas lá estabelecidas?; **2-** o que não foi realizado em relação às metas?; **3-** por que se realizou e por que não se realizou?; **4-** o método seguido para a elaboração foi, de fato, o mais consentâneo com as necessidades educacionais; **5-** houve mecanismos de acompanhamento e avaliação?; **6-** houve Planos Estaduais e Municipais em consonância e em sintonia de modo a preencher os requisitos de um conjunto integrado e articulado?; **7-** e quanto à existência efetiva de coordenação em âmbito nacional, em cada Estado e de cada Município?

Considerando as questões levantadas por Cury e a partir da análise de dados disponíveis, é possível afirmar que muitas metas previstas no Plano de 2001-2010 não foram concretizadas e o sistema de acompanhamento e avaliação também foi falho. Ao completar três anos de vigência do atual PNE 2014-2024, também se pode questionar se o plano que atualmente vigora está direcionando suas ações para a efetivação das suas metas e estratégias ou está rumo a ser apenas mais uma carta de intenções como Valente e Romano (2002) consideraram o Plano anterior.

A esse respeito alguns dados parciais poderão ser levantados considerando que o atual PNE traz, em suas metas, menções de tempo e percentuais, que, inclusive já extrapolaram alguns prazos estabelecidos pelo documento. Diante dessas considerações, é possível indagar se algumas metas projetadas para o primeiro e segundo anos do PNE foram alcançadas. Em reflexões posteriores, retomam-se essas discussões com o intuito de verificar como está o encaminhamento das propostas do PNE.

Ressalte-se também que, até a aprovação final do PNE (2014-2024), o documento passou por um amplo e longo processo de disputa de interesses de grupos políticos e econômicos os quais não concordavam com alguns aspectos, entre eles o aumento do valor do financiamento destinado à educação pública.

Em relação à efetivação das metas do plano, Saviani (2014a, p. 88) atribui significativa importância ao setor que prima pelo financiamento da educação, ressaltando que o “[...] aspecto que deve merecer tratamento prioritário é o financiamento, pois trata de uma condição preliminar indispensável, embora não suficiente. Sem esse pressuposto todas as demais metas ficam inviabilizadas”.

Além da questão do financiamento ser alvo de preocupações quanto ao avanço na área educacional e, conseqüentemente, da materialização das propostas deste Plano de Educação, existem outros pontos frágeis que foram levantados por alguns estudiosos (SAVIANI, 2014; SOUZA, 2014; DAVIES, 2014).

Saviani (2014) considera que o PNE (2014), ao excluir considerações relativas ao diagnóstico, tornou-se frágil:

[...] a ausência do diagnóstico também torna o plano frágil. Isso porque o diagnóstico, enquanto caracterização da situação com seus limites e carências, fornece a base e a justificativa para o enunciado das metas que compõem o plano a ser executado. Sem ele, várias das metas resultam arbitrárias, não se entendendo, por exemplo, porque se pretende “elevar a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais para 93,5% até 2015 e erradicar, até 2020, o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% a taxa de analfabetismo funcional [...]”. O diagnóstico nos permitiria entender a razão desses números. Sem ele ficamos sem saber por que se fixou a meta de 50% e não, por exemplo, em 40 ou 60% (SAVIANI, 2014a, p.84)

O autor destaca ainda que este plano deveria ter sido realizado a partir de revisão cuidadosa do PNE de 2001-2010, refazendo, assim, o diagnóstico das necessidades educacionais.

Sábria e Alanis (2015), ao analisarem o assunto, concordam com as ideias de Saviani, identificando algumas limitações do atual Plano Nacional de Educação e apontam “[...] como um ponto fraco do plano, a ausência de diagnóstico do cenário educacional brasileiro, bem como no desvelamento dos processos avaliativos sobre o cumprimento das metas do PNE 2001-2010” (SÁBRIA; ALANIS, 2015, p. 46).

Sobre esta abordagem, o Ministro da Educação Fernando Haddad, na Explanção de Motivos nº 033 - contida no Projeto de Lei nº 8.035/2010, anexo II - apresentada à Presidente da República, argumentava que o PNE (2001) tinha em sua estrutura um duplo efeito:

[...] de um lado, acentua uma visão fragmentária e segmentada da educação, como se, por exemplo, o cumprimento das metas para a educação básica pudesse ser atingido sem a expansão da educação superior, que não pode por sua vez ser atingida sem uma ampliação do atendimento e uma reformulação do ensino médio, e assim por diante. De outro lado, fica reforçado o caráter programático do Plano, na medida

em que a multiplicação de metas para cada etapa ou modalidade da educação vem desacompanhada das estratégias necessárias para o cumprimento das metas. Ora, diagnóstico, diretrizes e metas ficam inconclusas sem uma definição das estratégias pertinentes (BRASIL, 2011b, p. 65).

Nas argumentações do Ministro evidenciou-se uma crítica lançada ao PNE anterior, exaltando a qualidade e estrutura do PNE que estava sendo proposto. A ênfase do discurso estava na importância das metas multidimensionais e nas estratégias, sendo estas possíveis de serem acompanhadas pela sociedade civil:

Para o novo PNE [...], optou-se pela adoção de uma estratégia radicalmente diferente: as metas foram reduzidas a vinte e se fizeram acompanhar das estratégias indispensáveis a sua concretização. O engajamento da sociedade civil e o controle social na execução do PNE são definitivos para seu sucesso. Por essa razão, a formulação de vinte metas multidimensionais – acompanhadas das respectivas estratégias de implementação – permitirá que a sociedade tenha clareza das reivindicações a serem opostas ao Poder Público. A fim de que o PNE não redunde em uma carta de boas intenções incapaz de manter a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação, é preciso associar a cada uma das metas uma série de estratégias a serem implementadas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios em regime de colaboração. São as estratégias que orientam não apenas a atuação do Poder Público mas, sobretudo, a mobilização da sociedade civil organizada (BRASIL, 2011b, p. 66).

Enquanto Haddad salientava que havia mudanças dessa proposta do PNE em relação ao anterior, Saviani (2014a, p. 84) argumenta que as estruturas do plano anterior e do plano proposto não são muito diferentes. O que houve foi um enxugamento do número de metas, excluindo as “considerações relativas ao diagnóstico e às diretrizes de cada setor, que integravam o plano anterior [...]”.

Ainda sobre a ausência de um diagnóstico, Davies (2014) afirma que, sem um diagnóstico, é difícil que um plano avance:

Uma fragilidade é não se basear num diagnóstico, exigência básica para qualquer plano. Ora, sem um diagnóstico, a definição dos custos e recursos disponíveis, as metas e estratégias se tornam apenas peça de retórica. Além disso, não definem claramente as responsabilidades das várias esferas de governo pelo cumprimento das metas e estratégias, que acabam dependendo do regime de colaboração, inexistente até hoje

e só previsto para ser criado no prazo de dois anos após a aprovação da Lei do PNE (DAVIES, 2014, p.197).

Para Cury (2014, s/p), a proposta do novo Plano foi apresentada com algumas modificações em relação ao anterior e diz “que houve significativas alterações que podem conduzir a uma estratégia de colaboração fundamental para uma educação de qualidade. [...] e destas instâncias, ao lado de outras, que se viabiliza um caminho de modo a alcançar as metas do PNE sob suas estratégias”. Dessa forma, nota-se que as análises dos autores de Saviani, Davies e Cury apresentam diferentes impressões sobre o PNE anterior e o que está em vigência.

Uma alteração que chama a atenção diz respeito às propostas de financiamento da educação. O Plano de 2001 já previa atingir, ao longo de dez anos de vigência, o índice de 7% do PIB destinado à educação. Com esta proposta, pressupõe-se que, no ano de 2011, a educação já deveria contar com esse percentual, entretanto não foi o que ocorreu.

Um dos principais problemas enfrentados pelo Plano de 2001 diz respeito ao quesito financiamento. Este item sofreu vários vetos pelo então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso. Deste modo, as metas propostas se reduziram tão-somente a uma espécie de lista de anseios ou carta de intenções.

Sobre esta referência, o Projeto de Lei nº 8.035/2010 também deixou a desejar, considerando que não houve proposta de aumento de investimento se comparado ao PNE de 2001, assim a meta 20 prevê “Ampliar progressivamente o investimento público em educação até atingir, no mínimo, o patamar de sete por cento do produto interno bruto do país” (BRASIL, 2010).

Com a aprovação da Lei nº 13.005/2014, a proposta de investimento público em educação pública passou a ser de 10% do PIB aplicados na educação ao longo de dez anos, porém sem ao menos ter atendido à previsão do PNE anterior (2001-2010), que era de 7% do PIB no decorrer dos dez anos do Plano:

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 5 (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio (BRASIL, 2014b).

Davies (2014), ao tratar do financiamento da educação, previsto na meta 20 do PNE (2014-2024), considera que possui várias fragilidades, pois não é mencionado no corpo da Lei quanto deverá ser investido em educação ‘entre’ alguns períodos de tempo:

O financiamento contém vários pontos fracos. Um é que a Lei prevê no mínimo 10% do PIB para o final da vigência do PNE, ou seja, 10 anos a contar de 2014, sendo no mínimo 7% do PIB no quinto ano, a saber, em 2019. Como não definição de percentuais e progressividade entre estes períodos, o Poder Público não é obrigado a aplicar nenhum percentual durante eles. Em outras palavras, até o quarto ano não há nenhuma exigência de percentual, assim como do 6º até o 9º. De qualquer modo, estes 10% foram um avanço em relação aos 7% previstos no PL-governo de 2010 (DAVIES, 2014, p. 198).

Outro ponto destacado por Davies (2014) é em relação à destinação dos recursos para a educação pública que, aparentemente, se vinculam ao público. Entretanto, estes investimentos públicos poderão ser destinados a programas que beneficiam instituições privadas como o FIES (Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior Privado) e o PROUNI (Programa Universidade Para Todos), conforme consta em algumas estratégias¹⁶ da meta 12 do PNE de 2014.

As ações são propostas tanto por organismos nacionais quanto internacionais, e em alguns casos, ficam mais a serviço do setor privado, deixando à mercê aqueles grupos que realmente necessitam das intervenções do Estado a fim de que se materialize o direito social à educação, com qualidade social para todos/as. A esse respeito Lima (2015, p. 38) aponta que “os valores alocados para a Educação em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) têm sido ínfimos. [...] parte significativa destes valores foi alocada para o setor privado, através de programas como o FIES e o Prouni e demais transferências para esse setor”.

¹⁶ As estratégias que tratam da destinação do recurso ao setor privado são: **12.6)** expandir o financiamento estudantil por meio do Fundo de Financiamento Estudantil - FIES, de que trata a Lei no 10.260, de 12 de julho de 2001, com a constituição de fundo garantidor do financiamento, de forma a dispensar progressivamente a exigência de fiador; **12.20)** ampliar, no âmbito do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES, de que trata a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, e do Programa Universidade para Todos - PROUNI, de que trata a Lei no 11.096, de 13 de janeiro de 2005, os benefícios destinados à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores presenciais ou a distância, com avaliação positiva, de acordo com regulamentação própria, nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação.

Sobre a questão do recurso público - que não se destina exclusivamente ao público - Azevedo (2015) traz alguns apontamentos relevantes sobre esta discussão. A maior parte das vagas na educação superior no Brasil é preenchida por instituições privadas. Este fato evidencia a privatização da oferta de educação superior no País, onde os estudantes passam a ser seus consumidores. Este processo de inserção na educação superior privada se intensifica com as propostas de financiamento oferecidas aos interessados. Recursos que poderiam e deveriam ser destinados ao setor público acabam sendo revertidos para instituições privadas e, no caso do FIES (Fundo de Financiamento Estudantil) e do PROUNI (Programa Universidade para Todos), “pode-se perceber que há um vigoroso processo de mercadorização, privatização e financeirização no campo da educação superior no Brasil” (AZEVEDO, 2015, p. 96).

As instituições privadas, ao ofertarem algumas vagas destinadas aos estudantes de baixa renda, ficam isentas de contribuir com alguns impostos, contribuições estas que poderiam melhorar a arrecadação do país e, posteriormente, serem revertidas a vários setores. Grosso modo, a impressão que se tem é que há mais benefícios do que prejuízos com estas ações, porém este processo acaba reforçando o poder dos interesses privados sobre o público, ficando a educação enquanto bem público e direito humano à mercê de interesses políticos e privados.

Considerando a necessidade de mais investimentos no setor e a garantia do percentual estabelecido, a ex-presidente Dilma Rousseff sancionou, em 2013, a lei¹⁷ que destinava parte dos recursos dos royalties do pré-sal à educação, o que gerou grandes expectativas. Naquele período, o ministro da Educação, Aloizio Mercadante, declarou que os recursos trariam a receita "mais promissora do Estado brasileiro". A Presidente da República em exercício, por sua vez, enfatizou que se tratava de "darmos um salto de

¹⁷ A Lei n. 12.858, de 9 de setembro de 2013, dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal; altera a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989; e dá outras providências.

qualidade de ensino no Brasil e em todas as atividades, da criação científica até a economia” (IDOETA, 2016, s/p).

Entretanto, sobre a origem destes recursos, Saviani (2014a, p. 89) alertou para o fato de que estes provêm de fonte não renovável e, por esta razão, podem se esvaír. Além disso, havia muitas pessoas interessadas nele, o que poderia ocasionar risco de desvios.

Pouco tempo decorrido desta proposta, o que se percebeu foi um descontentamento a este respeito, “[...] o cenário é bem menos otimista: o preço internacional do petróleo vem despencando [...]”. Neste sentido, o que havia gerado otimismo entre os agentes educacionais acabou sendo ponto de frustração ao não ser consolidado. No entanto, representantes do setor previamente alertavam que “as expectativas de extração já mostravam que o dinheiro seria insuficiente para cumprir os gastos estipulados no Plano Nacional de Educação [...]” (IDOETA, 2016, s/p).

Ainda sobre as fragilidades do Plano de 2014 e a destinação dos 10% do PIB ao setor educacional, Davies (2014, p. 198) considera que isto é inoperante:

Outra debilidade é que os governos não arrecadam PIB, mas sim impostos, taxas e contribuições etc. O PIB é apenas um indicador (muito frágil, tendo em vista a sonegação fiscal generalizada) da riqueza nacional, cuja maior parte não fica com o Poder Público, mas sim com o setor privado. Como cobrar do Poder Público a aplicação de um percentual de uma receita que ele não arrecada? A destinação de 10% do PIB será dificilmente operacionalizável porque os governos não arrecadam PIB e será impossível responsabilizar as diferentes esferas de governo (federal, estadual e municipal) ou cada governo individualmente em termos de percentual do PIB. Talvez o único que possa ser responsabilizado em certa medida seja o federal, até porque individualmente detém grande parcela da receita nacional. Quando as responsabilidades financeiras não são claramente definidas, o seu descumprimento é inevitável. Isso é complicado ainda mais porque o regime de colaboração até hoje não foi definido e a Lei prevê sua regulamentação no prazo de 2 anos após a aprovação do PNE. [...] Em síntese, não basta garantir mais recursos. É preciso também assegurar a sua efetiva aplicação (e não apenas contábil) na melhoria das atividades-fim (o professor e o aluno) (DAVIES, 2014, p. 198).

A ampliação do financiamento da educação pública foi uma das metas destacadas pela imprensa no período em que o Plano Nacional de Educação foi sancionado – sem vetos - pela Presidência da República. O Portal G1 Educação noticiou, um dia após a aprovação da Lei do novo Plano, que “Como estratégias para atingir essa meta, o PNE propõe garantir fontes de financiamento, entre elas os recursos da exploração de petróleo e

gás natural, aumentar o acompanhamento da arrecadação do salário-educação e instituir um Custo Aluno-Qualidade [...]” (G1, 2014, s/p).

Ao se fazer referência ao financiamento da educação, vale destacar que este é um dos eixos contemplados na CONAE de 2010. Ao ser discutido e elencado no documento, foram estabelecidas algumas prioridades para que se alcançasse a qualidade da educação. Para que a educação - direito social - seja garantida, é necessária a vinculação de recursos destinados para a educação, conforme previsto na Constituição Federal (1988). Talvez o financiamento da educação seja uma das tarefas mais complexas, uma vez que envolve todos os entes federados para este propósito. União, estados e municípios possuem suas responsabilidades fazendo com que as metas previstas no PNE se materializem. Porém, ao se pensar no momento econômico atual, quando todos falam em crise econômica generalizada, as expectativas de avanço significativo no setor educacional não são as mais promissoras.

Considerando ainda os aspectos frágeis do Plano em estudo também não podemos deixar de mencionar as metas cujas estratégias precisam de Leis Complementares para se efetivar, ou seja, a Lei do PNE/2014 não poderá ser cumprida imediatamente, pois muitas das ações nela previstas dependerão de leis posteriores. E caso leis complementares não se efetivem, haverá metas que não sairão do papel.

Outro ponto destacado por Davies (2014) diz respeito à aplicação desses recursos:

[...] a questão central não é só aumentar recursos, mas também e sobretudo garantir que eles sejam aplicados nos fins legalmente devidos, e não desviados pela corrupção e desperdício, como é tão comum, algo que não depende de plano de educação, mas de transparência por parte dos governos e sobretudo pelo controle social (em particular dos educadores) sobre a aplicação das verbas (DAVIES, 2014, p. 199).

Não se pretende assumir uma postura pessimista a este respeito, porém não se pode desmerecer a ideia destacada pelo autor. Na atual conjuntura política e econômica em que o país se encontra, veem-se explicitamente escândalos de desvios de recursos que deveriam ser utilizados em vários setores sociais, incluindo a área da educação. Aqui também merece destaque negativo aqueles que deveriam zelar e

monitorar pela aplicação dos recursos destinados à educação. Neste panorama sócio-político em que o país se encontra é difícil mensurar se as metas do PNE subordinadas a investimentos financeiros serão atingidas.

Desse modo, há que se concordar com a forma que Saviani considera a política educacional brasileira até os dias de hoje. Para ele, muitas propostas educacionais se consolidam como propostas de ações com características condensadas na protelação que significa, segundo o autor, “o adiamento constante do enfrentamento do problema” (SAVIANI, 2014a, p. 38). Espera-se, contudo não ver estas mesmas metas e estratégias projetadas no próximo PNE - caso isso ocorra será sinal de não cumprimento do documento.

3.2 MATERIALIZAÇÃO DAS ESTRATÉGIAS PROPOSTAS PELO PNE: AÇÃO OU INTENÇÃO?

O balanço obtido pelos resultados finais da concretização das metas propostas pelo Plano Nacional de Educação (2001) não foi positivo, considerando que grande parte do que fora proposto não se efetivou. Espera-se para o plano que está em vigência seja totalmente diferente neste sentido.

Apesar de PNE conter metas audaciosas, ele é visto como uma nova chance para velhas necessidades e é considerado um instrumento essencial para viabilizar a responsabilidade do Estado brasileiro em oportunizar melhorias na educação do país.

É a partir da verificação de crise ou fragilidades de um setor que se organiza um planejamento. Considerando que um projeto educacional deve estar pautado em um Plano de Educação, a responsabilidade do Estado se estende à sociedade em geral, onde cada setor e cada membro passam a ser responsáveis pelo acompanhamento e avaliação deste processo. Ciente da necessidade de acompanhamento do que foi proposto pelo Plano Nacional de Educação em estudo, pretende-se elencar os avanços obtidos até este terceiro ano de vigência do PNE.

Conforme mencionado em outro momento, o atual plano contempla datas pré-estabelecidas para o alcance de algumas metas as quais são otimizadas por suas

estratégias. A partir do primeiro ano de aniversário de aprovação e sanção do PNE, o texto da Lei previa que algumas medidas tivessem sido cumpridas. São elas:

- ✓ Art.8: Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, **no prazo de um ano** contado da publicação desta Lei.
- ✓ Art.10: O plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os **orçamentos anuais** da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios serão formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias deste PNE e com os respectivos planos de educação, a fim de viabilizar sua plena execução (as diretrizes e orçamentos são matérias anuais).
- ✓ Meta 1, estratégia 1.4: Estabelecer, **no primeiro ano de vigência** do PNE, normas, procedimentos e prazos para definição de mecanismos de consulta pública da demanda das famílias por creches.
- ✓ Meta 7: fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir médias nacionais para o IDEB, **com aferição a cada dois anos**, de acordo com o indicado.
- ✓ Meta 9: elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 93,5% **até 2015**.
- ✓ Meta 15: garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, **no prazo de um ano de vigência** deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do Art.61 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.

- ✓ Meta 15, estratégia 15.11: **implantar, no prazo de um ano de vigência** desta Lei, política nacional de formação continuada para os (as) profissionais da educação de outros segmentos que não os do magistério, construída em regime de colaboração entre os entes federados.
- ✓ Meta 17, estratégia 17.1: **constituir**, por iniciativa do Ministério da Educação, **até o final do primeiro ano de vigência** deste PNE, fórum permanente, com representação da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos trabalhadores da educação, para acompanhamento da atualização progressiva do valor do piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.
- ✓ Meta 20, estratégia 20.11: **aprovar, no prazo de um ano**, Lei de Responsabilidade Educacional, assegurando padrão de qualidade na educação básica, em cada sistema e rede de ensino, aferida pelo processo de metas de qualidade aferidas por institutos oficiais de avaliação educacionais.

Em 2015, quando o Plano em vigência completou um ano, o Deputado Federal Ivan Valente – PSOL/SP avaliou o período e, em relação ao documento, concluiu que o “Plano Nacional de Educação completa um ano e praticamente nada foi feito. Um ano perdido, um ano a menos para que se alcancem as metas nele estabelecidas”.

Nesta avaliação, o deputado também ressaltou que, no decorrer do ano, nenhuma proposta se concretizou no prazo estabelecido, pois, em relação à taxa de analfabetismo no país, havia ao menos 8,7% da população com 15 anos ou mais analfabeta e outra grande parcela se mantinha no analfabetismo funcional. Levantou também que parte significativa dos Estados e Municípios não havia elaborado seus planos de educação. Com a contenção de recursos, as metas do PNE ficaram ainda mais difíceis considerando que, para a efetivação das mesmas, o orçamento deveria ter sido ampliado. Valente (2015, s/p) concluiu que, além de ter sido um ano perdido, [...] é “também um alerta para toda sociedade civil para que não deixe que seja, ao longo da década, mais um PNE perdido”.

Infelizmente, o diagnóstico levantado pelo deputado em relação ao avanço do plano não foi positivo, considerando que metas, objetivos e estratégias previstas para o período não foram alcançados e os investimentos foram insuficientes.

Em junho de 2016, o PNE completou seu segundo ano de vigência, prevendo, também, o alcance de algumas metas. Destacam-se na sequência algumas propostas que deveriam ser cumpridas até o ano de 2016.

- ✓ Art.5, §2º: A **cada dois anos**, ao longo do período de vigência deste PNE, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP **publicará estudos para aferir a evolução no cumprimento das metas** estabelecidas no Anexo desta Lei, com informações organizadas por ente federado e consolidadas em âmbito nacional, tendo como referência os estudos e as pesquisas de que trata o Art.4, sem prejuízo de outras fontes e informações relevantes.
- ✓ Art.9: Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão **aprovar leis específicas para os seus sistemas de ensino**, disciplinando a gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação, **no prazo de dois anos** contado da publicação desta Lei, adequando, quando for o caso, a legislação local já adotada com essa finalidade.
- ✓ Art.13: O poder público deverá **instituir**, em lei específica, **contados dois anos da publicação desta Lei, o Sistema Nacional de Educação**, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação.
- ✓ Meta 1: **Universalizar, até 2016, a Educação Infantil na pré-escola** para as crianças de 4 a 5 anos de idade e ampliar a oferta de Educação Infantil em Creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos até o final da vigência deste PNE.
- ✓ Meta 1, estratégia 1.16: Prevê que o Distrito Federal e os Municípios, com a colaboração da União e dos Estados, realizarão e **publicarão, a cada**

- ano, levantamento da demanda manifesta por educação infantil em creches e pré-escolas, como forma de planejar e verificar o atendimento.
- ✓ Meta 2, estratégia 2.1: Prevê que o Ministério da Educação, em articulação e colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, deverá, **até o final do segundo ano de vigência** deste PNE, elaborar e encaminhar ao Conselho Nacional de Educação, precedida de consulta pública nacional, **proposta de direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento para os(as) alunos(as) do ensino fundamental.**
 - ✓ Meta 3: Universalizar, **até 2016**, o **atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos** e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no Ensino Médio para 85%.
 - ✓ Meta 3, estratégia 3.2: Prevê que o Ministério da Educação, em articulação e colaboração com os entes federados e ouvida a sociedade mediante consulta pública nacional, elaborará e encaminhará ao Conselho Nacional de Educação - CNE, **até o segundo ano** de vigência deste PNE, **proposta de direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento para os(as) alunos(as) de ensino médio**, a serem atingidos nos tempos e etapas de organização deste nível de ensino, com vistas a garantir formação básica comum.
 - ✓ Meta 4, estratégia 4.14: Prevê definir, no **segundo ano de vigência** deste PNE, **indicadores de qualidade e política de avaliação e supervisão para o funcionamento de instituições públicas e privadas que prestam atendimento a alunos com deficiência**, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação.
 - ✓ Meta 7, estratégia 7.10: Prevê fixar, acompanhar e divulgar **bienalmente os resultados pedagógicos dos indicadores do sistema nacional de avaliação da Educação Básica e do IDEB**, relativos às escolas, às redes públicas de Educação Básica e aos sistemas de ensino da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, assegurando a contextualização desses resultados, com relação a indicadores sociais

relevantes, como os de nível socioeconômico das famílias dos alunos, e a transparência e o acesso público às informações técnicas de concepção e operação do sistema de avaliação.

- ✓ Meta 7, *estratégia 7.21*: Prevê que a União, em regime de colaboração com os entes federados subnacionais, estabelecerá, **no prazo de dois anos** contados da publicação desta Lei, **parâmetros mínimos de qualidade dos serviços da Educação Básica**, a serem utilizados como referência para infraestrutura das escolas, recursos pedagógicos, entre outros insumos relevantes, bem como instrumento para adoção de medidas para a melhoria da qualidade do ensino.
- ✓ Meta12, *estratégia 12.19*: Prevê **reestruturar** com ênfase na melhoria de prazos e qualidade da decisão, **no prazo de dois anos**, os **procedimentos adotados na área de avaliação, regulação e supervisão, em relação aos processos de autorização de cursos e instituições**, de reconhecimento ou renovação de reconhecimento de cursos superiores, de credenciamento ou recredenciamento de instituições, no âmbito do sistema federal de ensino.
- ✓ Meta 18: Prevê assegurar, **no prazo de dois anos**, a **existência de planos de Carreira para os(as) profissionais da Educação Básica e Superior pública** de todos os sistemas de ensino e, para o plano de Carreira dos(as) profissionais da Educação Básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do Art.206 da Constituição Federal.
- ✓ Meta 18, *estratégia 18.3*: Prevê **realizar**, por iniciativa do Ministério da Educação, **a cada dois anos** a partir do segundo ano de vigência deste PNE, **prova nacional para subsidiar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios**, mediante adesão, na realização de concursos públicos de admissão de profissionais do magistério da Educação Básica pública.
- ✓ Meta 18, *estratégia 18.5*: Prevê **realizar anualmente, a partir do segundo ano de vigência** deste PNE, por iniciativa do Ministério da

Educação, em regime de colaboração, **o censo dos (as) profissionais da educação básica** de outros segmentos que não os do magistério.

- ✓ Meta 19: Assegurar condições, no **prazo de dois anos**, para a **efetivação da gestão democrática da Educação**, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.
- ✓ Meta 20, *estratégia 20.6*: Prevê que, no **prazo de dois anos** da vigência deste PNE, **será implantado o Custo Aluno-Qualidade inicial - CAQi**, 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 implementação plena do Custo Aluno Qualidade – CAQ.
- ✓ Meta 20, *estratégia 20.9*: Prevê regulamentar o parágrafo único do Art.23 e o Art.211 da Constituição Federal, **no prazo de dois anos**, por lei complementar, de forma a estabelecer as normas de **cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios**, em matéria educacional, e a articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração, com equilíbrio na repartição das responsabilidades e dos recursos e efetivo cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União no combate às desigualdades educacionais regionais, com especial atenção às regiões Norte e Nordeste.

A partir do levantamento realizado, verifica-se que há várias ações previstas que deveriam ter sido cumpridas a partir dos prazos pré-estabelecidos pela Lei que visa à melhoria da educação no país. Quando se analisam quais destas ações foram alcançadas dentro do período estabelecido, os dados abordados e apresentados também não se mostram tão positivos quanto o esperado, assim como ocorreu com o primeiro ano de vigência do Plano.

Muitas metas parecem ter fracassado no prazo estipulado em decorrência do investimento insatisfatório para o setor. De acordo com a secretária executiva do

Ministério da Educação (MEC), Maria Helena Guimarães de Castro, o Plano Nacional de Educação (PNE) ficou estagnado em 2016. Segundo ela, a meta que trata do financiamento (meta 20) é a base para as demais e o contexto de crise fiscal atrapalhou o cumprimento das outras metas. Ainda de acordo com Maria Helena, os investimentos no setor da educação diminuíram em vez de aumentar e, sem recursos disponíveis, não é possível melhorar a educação, considerando que as metas perpassam os níveis e modalidades da educação, passando pelo investimento, melhorias em infraestrutura e pela valorização do professor (TOKARNIA, 2016, s/p).

Entre o rol de objetivos, metas, artigos e estratégias a serem alcançados até o ano de 2016 era dado destaque ao cumprimento da implementação de um fórum permanente de acompanhamento do valor do piso salarial dos professores (estratégia 17.1 da meta 17). Este objetivo estava previsto para ser cumprido até o final do primeiro ano de vigência deste PNE, ou seja, no ano de 2015.

Entre as estimativas do alcance de metas até o segundo ano do plano, a inclusão de todas as crianças de 4 a 5 anos na escola até o momento é apenas mais uma estratégia não alcançada, pois dados disponíveis indicam e, conforme salienta a secretária executiva do Ministério da Educação (MEC), 10,4% dessa faixa etária estão fora da educação infantil. Outra meta descumprida que a secretária destacou é a definição do Sistema Nacional de Educação - item previsto no Art.13 da Lei 13.005/2014.

A meta 3 também está afetada e, até o momento, está apenas no papel. De acordo com alguns dados, há ainda 1,7 milhão de pessoas na faixa etária de 15 a 17 anos sem atendimento escolar, comprometendo assim a universalização do ensino para estes adolescentes.

De acordo com o coordenador da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE), Daniel Cara (2016), "o governo federal não pode considerar o PNE um fardo, desde 2014 muito mais deveria ter sido feito".

Priscila Cruz, presidente-executiva do Todos Pela Educação, demonstra-se mais otimista e diz que essas notícias negativas não podem desanimar as autoridades envolvidas no cumprimento das metas:

Enquanto não houver um trabalho estruturante, corremos o risco de ter, ano após ano, as metas não cumpridas. O plano é ambicioso, mas grande parte dele é realizável, não podemos desmobilizar. As 15 primeiras metas têm responsabilidade de estados e municípios e só vamos conseguir alcançá-las com um trabalho bem gerido (FERREIRA, 2016, s/p).

Outro destaque também é dado à meta 15 que previa alcance a partir de um ano de vigência do plano. Nesta, almejava-se a implementação de política de formação para professores da educação básica a qual ainda não foi concluída. De acordo com os dados apresentados pelo Observatório do PNE, ainda há um percentual considerável de professores sem formação em nível superior. “Dos 2,2 milhões de docentes que atuam na Educação Básica do país, aproximadamente 24% não possuem formação de nível superior [...]” (OBSERVATÓRIO DO PNE, 2017, s/p).

Em 2015, segundo dados disponibilizados também pelo Observatório do PNE (2017), 76,4% dos professores da Educação Básica possuíam curso superior; 45,9% dos docentes dos anos finais do Ensino Fundamental possuíam formação superior na área em que lecionam e 53,8% dos docentes do Ensino Médio com formação superior na área em que lecionam. A meta desejada é que se alcance 100% de professores com formação específica até 2024. Será possível? Ao se considerar o critério de formação específica em curso superior na área em que atuam, os índices se mostram insuficientes.

De modo geral, parece haver um consenso entre muitos membros da sociedade que, sem recursos suficientes para certos setores, torna-se inviável alcançar as metas previstas no plano. A este respeito o presidente do Instituto Alfa e Beto, João Batista Araújo e Oliveira, faz outra abordagem e diz que:

Aumentar gastos sem rever sua qualidade parece temerário. Aumentar na direção proposta pelo PNE é mais temerário ainda, pois aumenta a má qualidade do gasto. Negar-se a rediscutir o plano parece ir contra o esforço do governo para restabelecer o equilíbrio fiscal (OLIVEIRA, 2016, s/p).

Existe uma ideologia que dissemina argumentos em prol das ações de governo em detrimento de propostas que visam ao bem comum dos que necessitam realmente de algum benefício para sobreviverem. O equilíbrio fiscal citado por Oliveira expressa o argumento apresentado para a aprovação do Novo Regime Fiscal, assim “se não

houver a contenção dos gastos primários, o País não conseguirá honrar compromissos compulsórios e implementar políticas de crescimento”. Sobre esse assunto Azevedo (2016) aborda a proposta do Novo Regime Fiscal da seguinte maneira:

O Novo Regime Fiscal gera impactos e efeitos em variados setores e âmbitos públicos (educação, saúde, cultura, assistência social etc). Pode-se afirmar, sem risco de exagero, que o NRF não é uma falha de elaboração em política econômica, mas é uma deliberada política econômica que visa promover livremente a transferência de rendas para os interesses financeiros no País. Política esta que, explicitamente, não fazia parte dos programas políticos dos vencedores das últimas quatro eleições presidenciais no Brasil (2002 e 2006, com Lula; e 2010 e 2014, com Dilma Rousseff), no entanto, efetivamente, tem triunfado como um "projeto oculto de País" que, após o impeachment de Dilma Rousseff - no Governo de Michel Temer (2016-2018), é desvelado e reforçado pelas PECs 241/2016 e 055/2016, aprovadas como EC 095 (AZEVEDO, 2016, p. 242).

De acordo com o IDados¹⁸, as metas previstas preveem gastos adicionais. Segundo o educador Oliveira (2016) “O Brasil acostumou-se à ideia de que a educação não é boa porque não tem recursos. E que ela não melhora por que não há mais recursos”. O educador defende que a qualidade do gasto é tão importante quanto sua quantidade.

Infelizmente, as colocações expressas pelo educador não condizem com os propósitos para o avanço da educação no país - em especial quando se trata da materialização das propostas do PNE. Nas considerações de Azevedo (2016) o Novo Regime Fiscal afeta diretamente o PNE:

O constrangimento orçamentário causado pelo NRF pode-se concluir, afetará a consecução do PNE 2014-2024, que prevê 20 metas para a educação nacional, e tende a torná-lo "letra morta", [...] pois as fontes de financiamento para seu cumprimento estarão estancadas. Na realidade, o NRF compromete, em especial, a meta 20 do PNE, aquela

¹⁸ IDados é uma empresa de consultoria e pesquisa especializada em análise de dados e evidências para ajudar empresas, governos e organizações na tomada de decisões estratégicas. A empresa reúne expertise e talento para ajudar os clientes a navegar em ambientes complexos, resolver questões difíceis e ampliar a produtividade, a eficiência e o impacto de suas ações. Com experiência reconhecida no campo educacional, o IDados busca contribuir com pesquisas e conhecimento para a gestão e o debate de questões essenciais em torno do tema. E produz estudos e análises desenvolvidos com rigor científico e independência. Por meio da inteligência de dados, o IDados consegue enxergar pessoas e cenários, tendo o compromisso de transformar o ambiente em que vivemos do ponto de vista econômico e social. Mais informações sobre este instituto no site <http://www.alfaebeto.org.br/idadados/>.

que estabelece o compromisso de Estado de ampliar a alocação orçamentária em educação pública para 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto (PIB) do País, em 2019, para 10% (dez por cento) do PIB ao final da vigência do PNE 2014-2024 (AZEVEDO, 2016, p. 251).

Neste caso há contrapartidas e as diminuições dos recursos no setor educacional são vistas como ponto primordial pelo não alcance das metas. Se muitas metas almejam expandir a educação, seja ela infantil, fundamental ou em nível médio, imediatamente associa-se que essa expansão requer investimentos, pois tem custos. Assim não se pode esperar por avanços sem considerar investimentos necessários ao setor. Nessa abordagem, não se pode concordar que os cortes no setor da educação serão uma das soluções dos problemas econômicos os quais o Brasil enfrenta.

Com o intuito de visualizar como se encontra o processo de materialização das metas do PNE em estudo, a próxima seção traz a análise das metas a partir dos dados do ***Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE: Biênio 2014-2016.***

4. MONITORAMENTO DO PNE 2014-2024: EVOLUÇÃO OU ESTAGNAÇÃO DAS PROPOSTAS?

Com o intuito de compreender e acompanhar os passos da evolução do Plano Nacional de Educação com vigência de 2014 a 2024 é que serão direcionadas as reflexões neste momento.

No artigo 5º, a Lei em estudo prevê que as metas do PNE sejam monitoradas e avaliadas periodicamente e, para tanto, incumbe algumas instâncias:

- I – Ministério da Educação (MEC);
- II – Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal;
- III – Conselho Nacional de Educação (CNE);
- IV – Fórum Nacional de Educação (FNE).

Em conformidade com esta indicação prevista no Art.5º, parágrafo 2º da Lei 13.005 de 2014 e com base nos indicadores selecionados pelo Ministério da Educação e pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), foi divulgado, no ano de 2016, um relatório¹⁹ que objetivou apresentar o monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação (PNE). Neste, encontram-se disponibilizadas informações descritivas e análises apresentadas pelos indicadores.

O INEP, ao longo do período de vigência deste plano, deverá publicar estudos para aferir a evolução do cumprimento das metas, com informações organizadas por ente federado e consolidadas em âmbito nacional.

O parágrafo 2º, do Art.5º, estabelece que, a cada dois anos, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) deverá publicar estudos de aferição do cumprimento das metas do PNE, cabendo a este órgão a competência deste monitoramento. A partir desta indicação temporal, devem ocorrer, ao longo da vigência do PNE, cinco ciclos de monitoramento e avaliação, antecedidos por uma linha

¹⁹ O documento responsável por dar informações sobre o PNE, com indicação da Lei 13.005/2014, apresenta-se com o título de “RELATÓRIO DO 1º CICLO DE MONITORAMENTO DAS METAS DO PNE: BIÊNIO 2014-2016”. Com essa publicação, o Inep entrega à sociedade brasileira uma análise atualizada sobre a evolução do cumprimento das metas nacionais e permite dimensionar os desafios que se impõem para o alcance dos objetivos traçados. A cada dois anos, a publicação será atualizada, de modo a permitir, em conjunto com outros indicadores e estudos divulgados pelo Instituto, o acompanhamento sistemático do PNE (BRASIL, 2016b).

de base²⁰ com informações sobre o período anterior à publicação da Lei. Assim, o cronograma do ciclo de monitoramento e de avaliação se estrutura da seguinte forma:

Linha de Base	1° Relatório Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE	2° Relatório Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE	3° Relatório Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE	4° Relatório Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE	5° Relatório Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE
2015	2016	2018	2020	2022	2024

Considerando essa previsão temporal, pode-se afirmar que esta proposta vem se concretizando até o momento, pois, atualmente, tem-se à disposição o documento intitulado ***Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: Linha de Base***, publicado em 2015. Com esse trabalho, o INEP “oferece uma contribuição adicional à sua função de subsidiar o monitoramento e a avaliação do PNE. Essa Linha de Base proporciona uma contextualização inicial sobre a situação no ponto de partida do Plano [...]” (BRASIL, 2015, p. 10).

Também há, para consulta, o ***Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE: Biênio 2014-2016***, com dados divulgados pelo Ministério da Educação (MEC) e pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), divulgado em 2016. Com este relatório, o INEP entrega à sociedade brasileira uma análise atualizada sobre a evolução do cumprimento das metas nacionais e permite dimensionar os desafios que se impõem para o alcance dos objetivos traçados. Espera-se que este processo de monitoramento se perpetue conforme previsto na Lei,

²⁰ O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) publicou o documento intitulado de “**Plano Nacional de Educação – PNE: Linha de Base**”. O documento reúne indicadores, selecionados pelo Ministério da Educação (MEC) e o instituto, que contribuem com o acompanhamento do Plano. O documento consiste de análises descritivas das séries históricas dos indicadores. As informações foram extraídas dos dados provenientes das pesquisas do Inep (Censo da Educação Básica, Censo da Educação Superior, Saeb e Ideb), do IBGE (Pnad e Censo Demográfico) e da Capes (dados da pós-graduação), disponíveis na data de promulgação da Lei do PNE, em 25 de junho de 2014. Este documento tem como objetivo desencadear o debate a respeito dos indicadores mais adequados para o acompanhamento das metas estabelecidas no Plano (INEP, 2015).

pois, assim, haverá condições de acompanhar os avanços ou não do PNE. Segundo a presidência do INEP este acompanhamento continuará periodicamente:

A cada dois anos, a publicação será atualizada, de modo a permitir, em conjunto com outros indicadores e estudos divulgados pelo Instituto, o acompanhamento sistemático do PNE. Mais do que isso, auxiliará a compreender se o direito à educação de qualidade para todos está sendo efetivamente usufruído e se oportunidades educacionais têm se distribuído de forma mais equitativa no interior da sociedade brasileira (BRASIL, 2016b, p. 12).

De acordo com o INEP (2016, p. 13), as informações contidas no Relatório de Monitoramento do PNE foram extraídas das seguintes fontes: Censo da Educação Básica, de 2015, Censo da Educação Superior, de 2014, Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), de 2013, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), de 2014, Censo Demográfico, de 2010, Pesquisa de Informações Básicas Estaduais – Estadiv/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de 2014, Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Munic/IBGE, de 2014. Já as informações sobre pós-graduação são provenientes da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) de 2014.

Apesar de o documento tratar do biênio 2014-2016, os dados levantados referem-se a coletas de anos anteriores, o que pode alterar uma ou outra realidade apresentada pelo Relatório. Na metodologia adotada pelo documento, utilizou-se uma série histórica para cada meta, ou seja, estabeleceu-se um período de tempo para realizar o monitoramento. Ainda, destaque-se aqui que os dados contidos neste Relatório trazem informações por localidade, região, sexo, renda, cor e raça.

Com o intuito de identificar os avanços do plano até o segundo ano de vigência serão empregados, por referência, os dados disponibilizados pelo **Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE: Biênio 2014-2016**. Ao se analisar os dados deste Relatório, tem-se a oportunidade de acompanhar a evolução do atual PNE e de suas distintas metas e os estudos decorrentes deste documento permitirão reunir elementos para a avaliação do PNE no cenário educacional brasileiro ao final do decênio.

Para que se tenha uma ideia geral da atual situação do Plano Nacional de Educação vigente, haverá uma apresentação dos resultados das metas contidas no plano com o intuito de observar os avanços ou não das propostas. Destaca-se ainda que há um órgão que acompanha a execução do PNE, intitulado de **Observatório do PNE**²¹, o mesmo traz informações sobre o monitoramento dos indicadores das metas do Plano Nacional de Educação.

Deste modo, serão apresentadas algumas análises que este documento traz, obedecendo à ordem em que as metas se apresentam no anexo do Plano Nacional de Educação e neste Relatório.

Nesta seção, tratar-se-á da meta 1 até a meta 20. Ressalta-se que os dados (percentuais) apresentados nessas análises encontram-se no *Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE: Biênio 2014-2016*, portanto os índices do IBGE e do PNAD estão inseridos no próprio relatório utilizado para análise das metas.

- ✓ **META 1- universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.**

Os objetivos que envolvem a meta 1 tratam da universalização da pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos e da ampliação do acesso à Educação Infantil em creches para as crianças de até 3 anos de idade. O primeiro deveria ser cumprido até 2016 e o segundo, até o final de vigência do PNE, em 2024.

De acordo com o **Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE: Biênio 2014-2016** o cenário geral constatado nesta meta foi de ampliação do acesso à educação nas faixas etárias de 0 a 3 anos e de 4 a 5 anos, entretanto há a manutenção de muitos desafios para o alcance dos objetivos.

²¹ O Observatório do PNE é uma plataforma online que tem por objetivo monitorar os indicadores referentes a cada uma das vinte metas do PNE e de suas respectivas estratégias, e oferecer análises sobre as políticas públicas educacionais já existentes e que serão implementadas ao longo dos dez anos de vigência do Plano.

A partir dos dados apresentados nos gráficos do Relatório, o acesso das crianças de 4 a 5 anos na escola/creche cresceu continuamente, passando de 72,1%, em 2004, para 89,6%, em 2014. O crescimento é considerado positivo, pois essa tendência tem se mantido nos últimos anos. Entretanto, o desafio permanece ao se considerar que a universalização deveria ter sido cumprida em 2016. Além disso, com a taxa de crescimento observado entre um ano e outro, esta não seria alcançada no tempo previsto. Ainda assim, nesta faixa etária houve uma tendência geral de diminuição das desigualdades.

Em relação à taxa de atendimento escolar da população de até 3 anos também houve crescimento de maneira contínua de 2005 a 2014, atingindo o indicador de 33,3%, em 2014. De acordo com o Relatório, o acesso ainda está muito distante da meta mínima de 50%, até 2024. Nesta faixa etária, diferentemente do ocorrido para a faixa etária de 4 a 5 anos, percebe-se uma tendência geral de ampliação das desigualdades de acesso segundo os grupos estudados (BRASIL, 2016b).

Sobre estes dados, o Observatório do PNE analisou que:

Com 89% das crianças de 4 e 5 anos atendidas, a meta de universalização da Pré-escola até 2016 não parece distante para o País. Mas é preciso ressaltar que os 11% restantes significam cerca de 600 mil crianças e que as desigualdades regionais são marcantes. Além disso, o foco não pode se restringir ao atendimento, sem um olhar especial para a qualidade do ensino.

[...] na etapa de 0 a 3 anos, o País patina de forma recorrente. O Plano Nacional de Educação de 2001-2010 já estabelecia o atendimento de 50% até 2005, meta solenemente descumprida e agora postergada para o final da vigência do plano atual. Ao déficit de vagas, calculado em cerca de 2,4 milhões, soma-se o desafio de levantar dados mais precisos, que permitam planejar detalhadamente a expansão do atendimento (OBSERVATÓRIO DO PNE, 2017).

Apesar dos avanços registrados, existe o desafio de chegar à meta estabelecida com destaque às condições que estão sendo disponibilizadas para a fim de que seja cumprida. Esta é uma meta que vem se protelando com o passar dos anos, descumprindo legalmente o previsto em plano anterior.

- ✓ **META 2- universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos conclua essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE.**

Os objetivos da meta 2 tratam da universalização do acesso ao ensino fundamental (EF), a conclusão dessa etapa na idade recomendada e o prazo para o cumprimento desses objetivos estende-se até 2024. Neste relatório de monitoramento, analisou-se a série histórica de 2004 a 2014, de forma a permitir uma investigação mais ampla da trajetória dos indicadores.

Apesar de haver muitos desafios a serem enfrentados, os dados apresentados no Relatório indicaram alguns avanços ao longo do período analisado. Há destaque da melhoria do indicador de conclusão dessa etapa na idade recomendada. O acesso das crianças e dos adolescentes de 6 a 14 anos ao ensino fundamental (EF) está praticamente universalizado. A taxa líquida ajustada, em 2014, atingiu 97,7%, depois de um crescimento contínuo, desde 2007. Com o avanço rumo à universalização, a desigualdade entre grandes regiões, localização da residência, sexo, raça/cor e renda diminuíram, porém ainda persistem disparidades, especialmente em relação à renda domiciliar per capita.

O percentual de pessoas de 16 anos com, pelo menos, o ensino fundamental (EF) concluído atingiu 74,3% em 2014. Apesar dos resultados se mostrarem positivos, o Relatório salienta que é preciso lembrar que o País ainda está muito distante da meta mínima de 95% estabelecida para 2024 para a conclusão na idade recomendada. Também há destaque para o desafio da permanência da desigualdade quando se comparam grandes regiões, localização da residência, sexo, raça/cor e renda. No período analisado (2004-2014), houve tendência de diminuição em todas as comparações realizadas, exceto na desagregação por sexo, em que se observa prejuízo para os adolescentes do sexo masculino (BRASIL, 2016b).

Sobre esta meta o Observatório faz as seguintes análises:

Apesar de alardeada ano após ano, a universalização do Ensino Fundamental não está concretizada. Cerca de 460 mil crianças de 6 a

14 anos permanecem fora da escola (dados de 2014). Predominam, entre elas, as de famílias mais pobres, com renda per capita de até ¼ de salário mínimo, negras, indígenas e com deficiência. Portanto, trata-se de um grupo que pede políticas públicas específicas e diferenciadas. O cumprimento da meta de conclusão do Ensino Fundamental na idade correta, por sua vez, exigirá mudanças estruturais, sobretudo nos Anos Finais. As políticas públicas deverão ter como foco um ensino de melhor qualidade e sintonizado com a entrada dos jovens na adolescência, que proporcione menores índices de reprovação e de evasão (OBSERVATÓRIO DO PNE, 2017).

Não há como negar que a universalização está próxima ao se observar as taxas percentuais, porém, ainda não atingiu a meta prevista. Outro ponto que se destaca nesta meta é em relação às condições que estão sendo oferecidas para o seu cumprimento. Além do acesso, é necessário oferecer condições para a permanência nesta etapa da educação, primando pela sua qualidade.

- ✓ **META 3 - universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento).**

Os objetivos referentes à meta 3 visam à universalização do acesso à educação para a população de 15 a 17 anos de idade, de modo que a totalidade dos jovens na referida faixa etária tenha o direito à educação escolar garantido até o ano de 2016. A meta visa também à ampliação do percentual dos jovens entre 15 e 17 anos que frequentam o ensino médio (EM), a fim de que, no ano de 2024, a taxa líquida de matrículas nessa etapa seja de 85%.

Sobre o primeiro objetivo da meta 3, os dados disponibilizados pelo Relatório indicam que ainda há um longo caminho a ser percorrido pelas políticas públicas para que a meta e a concretização do direito à educação sejam atingidos. As informações disponibilizadas pela Pnad (2014) apontam, de modo geral, para uma relativa estabilidade no percentual de acesso à escola. Apesar das melhoras registradas em todas as regiões, estados e grupos considerados no período analisado (2004 - 2014), o ritmo em que elas se efetivaram (caso permaneça similar durante a vigência do atual PNE) será insuficiente para o alcance do primeiro objetivo da Meta 3 – universalização

do acesso – no curto espaço de tempo estabelecido pelo PNE. Além do desafio do tempo, existe também a permanência de um cenário de desigualdades associadas às condições de renda, localização de residência e cor/raça. Os dados divulgados pelo Pnad (2014) indicam que, em 2014, 82,6% dos jovens de 15 a 17 anos estavam matriculados na escola, devendo atingir 100% até 2016.

Em relação ao segundo objetivo da Meta 3 – ampliar para 85% o total de jovens de 15 a 17 anos no ensino médio (EM) até 2024 – o monitoramento aponta para avanços na adequação idade-série, sendo observados também avanços em todos os recortes considerados. Entretanto ainda persistem desigualdades por sexo, raça/cor, localização de residência e renda. Em relação a este objetivo, 61,4% dos adolescentes entre 15 e 17 anos estavam matriculados no ensino médio, em 2014. O objetivo desta meta estabelece que, até 2024, a taxa de matrícula cresça para 85%. O Relatório indica que serão necessários movimentos mais amplos para que se universalize o acesso à escola em um curto intervalo de tempo (BRASIL, 2016b).

Neste panorama, o Observatório do PNE traz suas considerações acerca desta meta:

No Brasil, cerca de 2,8 milhões de crianças e jovens de 4 a 17 anos estão fora da escola. Desses, aproximadamente 1,7 milhão são jovens de 15 a 17 anos que deveriam estar cursando o Ensino Médio. O desafio da universalização até 2016, imposto pela Emenda Constitucional nº 59, é monumental.

A recente melhora das taxas de fluxo escolar no Ensino Fundamental faz aumentar o número de matrículas do Ensino Médio, mas o País ainda está longe de alcançar patamares ideais. Altas taxas de evasão persistem no Ensino Médio. O modelo curricular ultrapassado, baseado em um número excessivo de disciplinas torna a etapa desinteressante para o jovem do século 21 (OBSERVATÓRIO DO PNE, 2017).

A este respeito, destacam-se as propostas apresentadas no decorrer do ano de 2016 as quais objetivavam a mudança da estrutura do ensino médio. Ao mesmo tempo em que se percebe a necessidade da reforma deste nível de ensino, há receios da forma como esta ocorrerá. A medida provisória nº 746, de 2016 desencadeou ampla discussão em todo o país, fomentando protestos e ocupações em escolas daqueles contrários a sua proposta. Em 16 de fevereiro de 2017, o Presidente da República sancionou a Lei nº 13.415 que:

Altera as Leis nos 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 11.494, de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e o Decreto-Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967; revoga a Lei nº 11.161, de 5 de agosto de 2005; e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (BRASIL, 2017a).

Não se sabe ao certo como estas alterações ocorrerão efetivamente, entretanto, considera-se que este nível de ensino merece atenção das políticas voltadas à educação. Destaca-se também que, desde a década de 1930, este nível de ensino - secundário - já era uma preocupação dos educadores do período. Portanto, a necessidade de reestruturação e de mudança não são anseios recentes, mas históricos e necessários.

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

Esta meta do PNE almeja a universalização do acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado (AEE) para a população de 4 a 17 anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento (TGD) e altas habilidades ou superdotação.

A meta 4 não oferece dados disponibilizados pela PNAD/IBGE conforme indica o artigo 4º da Lei do PNE. Deste modo, os dados se baseiam no Censo Demográfico, limitando as informações às coletas decenais. Além desta limitação, há também uma diferenciação de conceitos adotados pelo Censo Demográfico em comparação à LDB, ao PNE e ao Censo da Educação Básica para classificar os tipos de deficiência.

De acordo com o Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das metas do PNE, segundo dados do Censo Demográfico, em 2010, no Brasil, encontravam-se fora da escola 190.501 pessoas (17,5%) da população de 4 a 17 anos as quais não conseguiam ou tinham grande dificuldade para enxergar, ouvir, caminhar ou subir degraus, ou possuíam alguma deficiência mental/intelectual permanente que limitasse suas atividades habituais. O Relatório destaca que o desafio de atingir a meta 4 soma-se à indisponibilidade de dados oficiais em âmbito nacional que permitam a mensuração integral de seus objetivos.

O percentual da população de 4 a 17 anos com deficiência que frequentava a escola, por localização de residência, correspondia a 83,8% para a área urbana e 76,8% para a área rural. No mesmo período, o percentual desta população que frequentava a escola por sexo tinha por destaque o feminino, com uma cobertura maior de atendimento educacional (84,2%) em relação aos do sexo masculino (81,1%). Já os maiores percentuais de atendimento foram observados para as categorias amarela (85,5%) e branca (83,2%), enquanto para as categorias indígena e negra esses valores foram de 70,3% e 82,0%, respectivamente.

Os menores percentuais de atendimento educacional da população com deficiência, em 2010, correspondiam às idades de 4 (60,8%), 5 (75,4%), 16 (75,1%) e 17 (68,8%), anos. Em relação aos grupos 25% mais ricos verificou-se que o acesso à educação básica dessa população era superior em 8,3 pontos percentuais em relação aos 25% mais pobres.

No período entre 2009 e 2015, o percentual de matrículas da população com deficiência em classes comuns aumentou 19,3 pontos percentuais. O Relatório destaca, porém, que é preciso ponderar que os dados não esclarecem se esses alunos tiveram acesso a Atendimento Educacional Especializado (AEE), salas de recursos multifuncionais ou outros serviços especializados, considerando suas necessidades individuais.

Em 2015, 88,4% (633.158) das matrículas desses alunos eram em classes comuns. Portanto, 11,6% das matrículas dessa população se encontravam em escolas exclusivamente especializadas e/ou em classes especiais do ensino regular e/ou da EJA, o que equivalia a 83.085 matrículas.

Ao longo da série histórica, o percentual de matrículas em classes comuns aumentou em todas as redes, predominando as redes estaduais (96,1%, em 2015) e municipais (95,8%, em 2015); a rede federal (73,4%, em 2015) e a rede privada (41,0%, em 2015) também vivenciaram aumentos consideráveis.

A educação infantil apresentou proporções de matrículas em classes comuns de 80,6% (creche) e 85,8% (pré-escola). Em 2015, a EJA (64,5%) apresentou o menor percentual, enquanto o ensino médio obteve o maior (99,3%), seguido pelos anos finais do ensino fundamental (98,4%). Para os anos iniciais desta etapa, o valor foi de 84,0%. No mesmo ano, as faixas de 4 e 5 anos (86,5%) e 15 a 17 anos (86,7%) obtiveram valores abaixo do nacional (88,4%), enquanto as de 6 a 10 e 11 a 14 anos atingiram o patamar de 89%.

Considerando as idades dos alunos, todas as faixas etárias obtiveram variação positiva no número de matrículas em classes comuns da educação básica ao longo de todo o período. Em relação aos declarantes de raça/cor foi possível observar variação positiva entre as categorias: 92,1% (indígena), 91,0% (negra), 87,8% (amarela) e 84,8% (branca) (BRASIL, 2016b).

Sobre esta meta, o Observatório do PNE contextualiza a realidade da seguinte forma:

De acordo com a Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva, criada pelo Ministério da Educação em 2008, os estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, segmentos que compõem o público alvo da Educação Especial, têm o direito a frequentar a sala de aula comum e, quando necessário, receber atendimento educacional especializado no período inverso ao da escolarização. Historicamente, essas pessoas foram excluídas do sistema educacional ou encaminhadas para escolas e classes especiais. Como resultado da implantação da referida política, entre 2007 e 2014, as matrículas desses estudantes em escolas regulares subiram de 306.136 para 698.768 (aumento de 118%). Em 2014, 78,8% desses estudantes matriculados na Educação Básica estavam estudando em salas comuns, sinalizando um rompimento com o histórico de exclusão. Os desafios implicados na ampliação desses expressivos avanços envolvem a continuidade de investimentos na formação de educadores, no aprimoramento das práticas pedagógicas, na acessibilidade arquitetônica e tecnológica, na construção de redes de aprendizagem, no estabelecimento de parcerias entre os atores da comunidade escolar

e na intersetorialidade da gestão pública (OBSERVATÓRIO DO PNE, 2017).

No monitoramento realizado pelo Observatório do PNE há a ausência de dados para o acompanhamento desta meta, pois não há levantamento de informações completas que permitam diagnosticar a situação. Parece provável que esta falta de dados seja sinal do descaso dado a esta temática no decorrer dos anos.

✓ **META 5 - alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental.**

Nesta meta, o objetivo é alfabetizar todas as crianças até o final do 3º ano do ensino fundamental. Nesta conjuntura, a alfabetização é entendida como uma forma de promover o desenvolvimento da autonomia das pessoas para a busca de conhecimento mediado pela língua escrita. De acordo com o Ministério da Educação (MEC), a alfabetização pode ser definida como a apropriação do sistema de escrita, que pressupõe a compreensão do princípio alfabético, indispensável ao domínio da leitura e da escrita.

Para chegar aos resultados obtidos, o Relatório de monitoramento buscou os resultados da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) - primeiro indicador nacional de alfabetização escolar produzido pelo governo brasileiro. Para o levantamento destes dados, a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) utilizou uma matriz de referência de língua portuguesa e uma matriz de referência de matemática. A análise dos resultados de 2014 teve por referência a escala de proficiência em leitura, níveis de proficiência em escrita e níveis de proficiência em matemática.

O resultado da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), 2014, indicou que pelo menos 78% dos estudantes matriculados no 3º ano do ensino fundamental encontram-se acima do nível mais elementar de cada uma das escalas, ou seja, no mínimo, *leem textos simples e possuem algumas habilidades matemáticas*.

O Relatório destaca que os dados mostram que o desafio brasileiro urgente e indiscutível é o de melhorar os níveis de proficiência em Leitura, Escrita e Matemática dos mais de 22% dos estudantes que, mesmo depois de três anos dedicados ao

período escolar de alfabetização e letramento inicial, só desenvolveram habilidades elementares nessa dimensão absolutamente essencial para continuidade plena das aprendizagens ao longo da vida (BRASIL, 2016b).

A este respeito o Observatório do PNE traz algumas considerações:

Uma criança pode ser considerada alfabetizada quando se apropria da leitura e da escrita como ferramentas essenciais para seguir aprendendo, buscando informação, desenvolvendo sua capacidade de se expressar, de desfrutar a literatura, de ler e de produzir textos em diferentes gêneros, de participar do mundo cultural no qual está inserido. Para cada ano de escolaridade, há diferentes expectativas em relação a essas capacidades, que precisam ser consideradas nos momentos de planejamento e de análise do desempenho de alunos e da escola. As metas colocadas pelo Plano Nacional de Educação em relação à alfabetização são ambiciosas, se considerados os atuais resultados das avaliações externas. Mas são viáveis, desde que haja um trabalho intencional e sistemático visando a melhoria da qualidade da formação inicial e continuada dos professores, acompanhado, entre outras, de políticas de distribuição de livros, de formação de bibliotecas acessíveis a todos as crianças e jovens em idade escolar e de fortalecimento de comunidades leitoras nas instituições (OBSERVATÓRIO DO PNE, 2017).

Os resultados apresentados não são animadores e o alcance da meta 5 torna-se um grande desafio considerando que os alunos do 3º ano do ensino fundamental precisam se apropriar de muitas outras habilidades linguísticas e matemáticas para chegar ao patamar almejado. Esta é uma meta que atinge não só os alunos, mas também os professores que trabalham com eles, bem como a forma que está ocorrendo o processo de ensino e de aprendizagem.

- ✓ **META 6 - oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos(as) alunos(as) da educação básica.**

Esta meta do PNE visa à ampliação do tempo de permanência dos estudantes matriculados nas escolas públicas, com o atendimento em tempo integral de, pelo menos, 25% dos alunos da educação básica em, no mínimo, 50% das escolas. A meta

6 baseou-se no Censo da Educação Básica, produzido anualmente pelo INEP, considerando-se o ano de 2013 como referência para o monitoramento e a avaliação desta meta.

Já o percentual de matrículas em tempo integral observado no período de 2009-2015 manteve uma trajetória de expansão ao longo deste período, tanto em relação às grandes regiões, dependências administrativas (estadual, federal e municipal), localizações (rural e urbana) e todas as etapas de ensino (educação infantil, anos iniciais e anos finais do ensino fundamental e ensino médio).

Considerando apenas o período entre 2013 e 2015, as únicas variações negativas em relação ao percentual de escolas públicas com ao menos um aluno que permanece, no mínimo, 7 horas diária em atividades escolares, foram registradas na dependência administrativa estadual e na etapa ensino médio. O percentual de escolas com, ao menos, uma matrícula em tempo integral da localização rural continua sendo muito inferior ao da urbana.

Em relação ao percentual de alunos da educação básica pública em tempo integral percebe-se maiores percentuais de matrículas em tempo integral na rede municipal (25,1%) e federal (30,7%), que já superaram, em 2015, a meta de 25% estabelecida pelo PNE. A rede estadual, com percentual de 9,2%, contudo ainda se encontra bem distante do cumprimento da meta. Os resultados para 2015 foram muito próximos e acima da meta de 50% nas três categorias: municipal 51,9%; estadual 54,8%; e federal 54,7%. Em relação às etapas de ensino, os resultados, em 2015, para o indicador de matrículas em tempo integral apontam que apenas a educação infantil (28,9%) já superou a meta de 25%, enquanto as demais etapas se encontram abaixo da meta, mas com situações bastante diversas: anos iniciais do ensino fundamental, 22,7%; anos finais do ensino fundamental, 16,8%; e ensino médio, 6,4%. Para o indicador de escolas com ao menos uma matrícula em tempo integral, os anos finais do ensino fundamental, com 56,4%, superaram a meta, ao passo que as demais etapas também atingiram marcas bastante distintas em relação à meta: anos iniciais do ensino fundamental 45,8%; ensino médio 29,2%; e educação infantil 27,4% (BRASIL, 2016b).

O Observatório considera que educação em tempo integral deve ser intencional e planejada:

Ampliar a exposição das crianças e jovens a situações de ensino é bandeira fundamental na busca pela equidade e pela qualidade na Educação. Mas é importante considerar que Educação Integral não é sinônimo de mais tempo na escola, apenas. Aos alunos matriculados nessa modalidade de ensino é preciso propiciar múltiplas oportunidades de aprendizagem por meio do acesso à cultura, à arte, ao esporte, à ciência e à tecnologia, por meio de atividades planejadas com intenção pedagógica e sempre alinhadas ao projeto político-pedagógico da escola. Por ser prática relativamente nova no País, programas em curso, como o Mais Educação, do governo federal, precisam de diagnóstico constante, em busca de evolução permanente (OBSERVATÓRIO DO PNE, 2017).

Esta meta também apresenta desafios ao se considerar como ocorre a Educação Integral. Esta proposta deve ir além do cumprimento da carga horária e a organização das atividades com base em um projeto pedagógico comprometido é que deve nortear esta proposta de ensino.

- ✓ **META 7 - fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o IDEB:**

Nível de ensino	2015	2017	2019	2021
Anos iniciais do ensino fundamental	5,2	5,5	5,7	6,0
Anos finais do ensino fundamental	4,7	5,0	5,2	5,5
Ensino médio	4,3	4,7	5,0	5,2

Fonte: Lei nº 13.005/2014

Esta meta trata e objetiva a tão almejada qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades.

A média do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) nos anos iniciais do ensino fundamental no Brasil demonstra que houve um aumento desse indicador no período de 2007 a 2013, comparadas às metas estabelecidas pelo PNE. Ao contrário do que se observou no cumprimento das metas para os anos iniciais do Ensino Fundamental, os anos finais do Ensino Fundamental e o Ensino Médio não apresentaram o mesmo desempenho. Em relação à rede pública e privada constatou-se que há uma diferença considerável entre os valores do IDEB obtidos pelas duas

redes: a rede pública apresenta um IDEB cerca de dois pontos abaixo da rede privada. Tomando-se as redes públicas de ensino, verificou-se também que, das 27 Unidades Federativas (UFs), 24 atingiram as metas estabelecidas em 2013 (BRASIL, 2016b).

Quanto ao Ensino Médio, no mesmo ano, apenas 6 UFs atingiram as metas fixadas para a rede pública estadual. Os dados evidenciam a dificuldade crescente dos entes federados em alcançar as metas do IDEB estabelecidas para os anos finais do Ensino Fundamental e para o Ensino Médio.

A análise das trajetórias das duas dimensões do IDEB – taxa de aprovação e desempenho dos alunos – na série histórica indica aumento da taxa de aprovação, porém há estagnação na aprendizagem (proficiência média) dos alunos do 9º ano do Ensino Fundamental e queda no desempenho dos alunos do 3º ano do Ensino Médio.

No mesmo período, a análise da trajetória das médias de proficiência em Língua Portuguesa (leitura) e em Matemática demonstra que houve estagnação e diminuição da média de proficiência, respectivamente em Língua Portuguesa e Matemática, para os alunos do 9º ano do Ensino Fundamental, enquanto para os alunos do 3º ano do Ensino Médio houve queda das médias de proficiência nas duas áreas. Em análise do desempenho dos estudantes na Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB) em 2013, evidenciou-se a desigualdade de aprendizado nas duas áreas do conhecimento avaliadas. A Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB) revelou um quantitativo expressivo de alunos cujo desempenho (proficiência) se situa nos níveis inferiores das escalas, indicando que esses alunos apresentam aprendizado menor em relação ao desenvolvimento das competências e habilidades avaliadas.

O Relatório destaca que é necessário que os sistemas de ensino realizem uma análise pedagógica cuidadosa desses resultados tendo por base as descrições das escalas de proficiência em Língua Portuguesa (leitura) e em Matemática (BRASIL, 2016b).

Os dados apresentados pelo Observatório do PNE indicam que a meta do IDEB projetada para o ano de 2015 era de 5,2, ela foi superada, alcançando 5,5 no mesmo ano nos anos iniciais do ensino fundamental. Os anos finais do ensino fundamental alcançaram, em 2015, o índice de 4,5, porém, a meta prevista para o mesmo ano era

de 4,7. Em relação ao índice apresentado pelo ensino médio a meta ficou aquém do desejado, alcançando 3,7 quando era projetada para 4,3.

Esta é a meta do PNE que se refere de forma mais direta à qualidade da Educação. No entanto, coloca como objetivo de qualidade as metas do Ideb, indicador composto pelas notas em língua portuguesa e em matemática da Prova Brasil e pelo fluxo escolar. Embora o Ideb tenha um papel fundamental ao dar notoriedade e objetividade à discussão sobre Educação no Brasil, a capacidade do indicador de diagnosticar a qualidade da Educação nas escolas e redes de ensino é limitada (OBSERVATÓRIO DO PNE, 2017).

A meta 7 é uma das metas mais expressivas considerando um número elevado de estratégias para o seu alcance, totalizando 36. Com o intuito de enfrentar o problema da qualidade do ensino, esta meta visa elevar modestamente as notas do IDEB em três etapas (2017, 2019 e 2021), porém, ressalta-se a necessidade de garantir que todos os estudantes possam se apropriar adequadamente dos conhecimentos previstos pelo currículo, indo, assim, além da atribuição de notas.

- ✓ **META 8: elevar a escolaridade média da população de 18 (dezoito) a 29 (vinte e nove) anos, de modo a alcançar, no mínimo, 12 (doze) anos de estudo no último ano de vigência deste plano, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no país e dos 25% (vinte e cinco por cento) mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados à fundação instituto brasileiro de geografia e estatística (IBGE).**

Esta meta objetiva ampliar a escolaridade média de jovens na faixa etária de 18 a 29 anos de idade, com a preocupação de garantir que esse processo ocorra de forma equitativa e sem reproduzir desigualdades.

De acordo com o Relatório de monitoramento, a meta 8 caracteriza-se pela preocupação em garantir que a ampliação da escolaridade média do grupo de 18 a 29 anos de idade ocorra em paralelo ao aumento na média de anos de estudo de grupos específicos, como os residentes no campo, os de menor renda, os jovens negros e os que residem nas regiões de menor escolaridade.

Os dados disponibilizados indicam que, em 2014, manteve-se a tendência de ampliação do indicador de escolaridade média para todos os grupos. Entretanto, é preciso considerar que tais melhorias não redundaram na eliminação das desigualdades existentes entre os jovens. Aqueles residentes no campo e os 25% mais pobres são os que apresentaram a menor escolaridade média em 2014, de modo que são os mais distantes do objetivo de 12 anos de estudo proposto pela meta.

O Nordeste ocupava, naquele mesmo ano, a posição de região de menor escolaridade, mas tal condição tem oscilado ao longo dos últimos anos, haja vista que o norte registrou também uma escolaridade média muito próxima à do Nordeste. De todo modo, em todas as regiões, a escolaridade média correspondia a menos que a educação básica completa.

No que se refere ao critério de raça/cor, foi possível visualizar uma redução da desigualdade entre os jovens negros e os não negros. No entanto, essa redução em nível nacional não segue o mesmo ritmo quando o indicador é desagregado de acordo com as Unidades Federativas (UFs), que apresentaram cenários distintos em relação às condições escolares dos grupos raciais. A melhoria dos indicadores relativos à meta 8 vincula-se à universalização da educação básica e à ampliação do acesso aos níveis mais elevados do ensino, bem como requer políticas voltadas à educação de jovens e adultos e daqueles provenientes dos grupos mais vulneráveis.

O Observatório do PNE trouxe em seu painel de metas as seguintes médias para o ano de 2015:

- Escolaridade média do grupo da população de 18 a 29 anos (campo): 8,3% anos.
- Escolaridade média do grupo da população de 18 a 29 anos (25% mais pobres): 8,5% anos.
- Escolaridade média do grupo da população de 18 a 29 anos (negros): 9,5% anos.
- Escolaridade média do grupo da população de 18 a 29 anos (região de menor escolaridade-nordeste): 9,3% anos.
- Escolaridade média do grupo da população de 18 a 29 anos (mulheres): 10,5% anos (BRASIL, 2016b).

Sobre esta meta, o Observatório do PNE destaca que, além da eliminação das desigualdades entre vários grupos, é necessário primar pela qualidade do ensino:

A meta 8, além de traçar um objetivo claro em relação ao número de anos de escolaridade da população, explicita a urgência do País em reduzir as desigualdades entre ricos e pobres, entre brancos e negros, entre a cidade e o campo. Entretanto, a conquista dessa meta não pode se restringir ao atingimento do número. Para reduzir, de fato, a desigualdade, é preciso que a Educação oferecida à toda população adquira os mesmos (e melhores) padrões de qualidade (OBSERVATÓRIO DO PNE, 2017).

Nas análises do observatório, apesar do aumento dos anos de estudo demonstrado entre a população de 18 a 29 anos, é bem possível que a meta 8 não seja cumprida até 2024, considerando que ainda persiste uma diferença entre os grupos mencionados.

- ✓ **META 9: elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 93,5% (noventa e três inteiros e cinco décimos por cento) até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional.**

Esta meta tem como objetivos a elevação da taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais, a fim de alcançar 93,5% até 2015, e, até o final da vigência do PNE, em 2024, erradicar ou superar do analfabetismo absoluto e reduzir em 50% a taxa de analfabetismo funcional.

Entre os anos de 2004 e 2014, a taxa de alfabetização da população de 15 anos ou mais cresceu, saindo de um patamar de 88,5%, em 2004, para 91,7%, em 2014. Entretanto, para atingir o objetivo de 93,5% em 2015, seria necessário um aumento de 1,8 pontos percentuais em relação ao valor observado em 2014. Destaca-se que este percentual de aumento não ocorreu entre um ano e outro, as taxas foram menores entre estes períodos de tempo.

Em relação à taxa de alfabetização da população de 15 anos ou mais, em cada grande região, verificou-se que, em 2014, as regiões Sul (95,6%), Sudeste (95,4%) e Centro-Oeste (93,5%) atingiram a meta intermediária de 93,5% estabelecida pelo PNE para o ano de 2015, ao passo que as regiões Norte e Nordeste - as quais ainda não tinham alcançado o estabelecido - apresentaram, respectivamente, 91,0% e 83,4%.

A taxa por localização de residência (rural e urbana) indicou que, em 2014, a área rural apresentava menor percentual de pessoas alfabetizadas (81,0%), em comparação à área urbana que apresentava um percentual de 93,7%. Desde 2011, os residentes em áreas urbanas têm alcançado a meta intermediária proposta pelo PNE para 2015.

Os dados de acordo com o sexo demonstraram que, em 2014, as pessoas, do sexo feminino, com 15 anos ou mais apresentavam uma taxa de alfabetização de 92,1%, ao passo que as do sexo masculino, uma taxa de 91,4%. A taxa de alfabetização da população monitorada era mais baixa para as faixas etárias mais elevadas, sendo que o percentual de alfabetizados para a idade de 15 anos era de quase 100%.

As desigualdades foram evidenciadas na categoria raça/cor e na renda domiciliar *per capita*. Em 2014, os autodeclarados brancos no grupo etário acompanhado apresentaram uma taxa de alfabetização de 95,0%, os negros (pretos e pardos) computavam taxa de 88,9%. A taxa de alfabetização da população pertencente ao estrato de renda dos 25% mais ricos foi de 97,8% e a pertencente ao estrato de renda dos 25% mais pobres foi de 86,4%. O primeiro grupo socioeconômico ultrapassou a meta de 93,5% desde 2004, mas, ao segundo grupo, faltavam ainda 7,1 pontos percentuais em 2014.

Em relação ao percentual de analfabetismo funcional da população de 15 anos ou mais se verificou que houve uma diminuição gradativa, saindo de um patamar de 24,4%, em 2004, para 17,6%, em 2014. Em todas as grandes regiões houve queda na taxa de analfabetismo funcional. No período analisado a taxa deste, considerando o agrupamento masculino da população, foi levemente superior à do feminino. Os dados levantados por raça/cor demonstraram um quadro de desigualdades. Em 2014,

enquanto os autodeclarados brancos apresentavam uma taxa de analfabetismo funcional de 12,9%, os negros computavam taxa de 21,7% (BRASIL, 2016b).

Nesta conjuntura, o Observatório do PNE destaca alguns desafios que precisam ser superados para atingir a meta proposta:

Oferecer oportunidades educacionais a quase 13 milhões de brasileiros com mais de 15 anos que, na Pnad/IBGE de 2015, se auto-declararam analfabetos e garantir que jovens e adultos com escolaridade baixa ou de qualidade insuficiente aprimorem suas habilidades de leitura, escrita e compreensão da linguagem matemática, de modo a assegurar suas possibilidades de desenvolvimento pessoal e social. Estes são desafios urgentes que se impõem às políticas educacionais, às redes de ensino e à toda sociedade brasileira (OBSERVATÓRIO DO PNE, 2017).

Em 2015, a taxa de alfabetizados com mais de 15 anos no Brasil estava com 92,0%. Em números absolutos, são mais de 146 milhões de pessoas que declararam saber ler e escrever, ao passo que são cerca de 13 milhões de analfabetos. Os resultados obtidos revelam que o Brasil não cumpriu a primeira submeta que previa a taxa de alfabetização de 93,5% em 2015.

- ✓ **META 10: oferecer, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional.**

Esta meta trata da educação de jovens e adultos (EJA) e propõe que, do total das matrículas dessa modalidade, 25% sejam integradas à educação profissional. Assim o foco vai além da ampliação da escolarização dos jovens e adultos, mas visa também proporcionar capacitação profissional, de modo que estes estejam preparados para atuar no mercado de trabalho. Para o levantamento de dados desta meta foi utilizada a série histórica de 2008 a 2015.

O número de matrículas da Educação de Jovens e Adultos (EJA) integrada à educação profissional no Brasil era de 20.345 em 2008, passando a 106.454, em 2015. Em 2008, o percentual de matrículas nessa modalidade era de apenas 0,4%, chegando a 3,0%, em 2015. A partir destes dados, o Relatório sinaliza que será necessário

aumentar em 22 pontos o percentual dessas matrículas para atingir o valor de 25% em 2024, conforme estabelecido pela meta 10.

Em 2015, a área urbana manteve a maior parte das matrículas da EJA na forma integrada à educação profissional (84,1%), embora a participação das áreas rurais tenha aumentado. Em relação à dependência administrativa houve diminuição da participação das redes federal (9,2%) e privada (7,4%). Em 2015, esse espaço passou a ser ocupado pelas redes municipais (49,5%) e estaduais (33,8%) e, nesta modalidade de ensino, predominaram matrículas de estudantes do sexo feminino (58,6%).

No que diz respeito à raça/cor, o grupo com maior participação nestas matrículas era o de raça/cor negra, o qual apresentou aumento de 3,3 pontos percentuais entre 2013 e 2015, atingindo 50,6% ao final do período. As categorias branca (9,2%), amarela (0,4%) e indígena (0,4) tiveram sua participação reduzida ao longo da série histórica em relação às matrículas (BRASIL, 2016b).

O percentual de matrículas de Educação de Jovens e Adultos no Ensino Fundamental, integradas à Educação Profissional foi de 0,4% em 2014 e no Ensino Médio foi de 3,3 no mesmo período. A taxa prevista para 2024 é de 25%. Sobre esta meta o Observatório do PNE faz as seguintes considerações:

Mesmo com o advento do Fundeb, que ampliou a possibilidade de financiamento de programas de Educação de Jovens e Adultos, as matrículas nessa modalidade de ensino vêm caindo nos últimos anos. Experiências de programas mais ligados à formação profissional tem obtido algum sucesso e precisam ser acompanhados de perto. Mas é necessária a adoção de projetos pedagógicos diferenciados e específicos, capazes de atender à enorme diversidade do público que demanda por essa modalidade de ensino (OBSERVATÓRIO DO PNE, 2017).

O crescimento desta meta, até chegar ao nível desejado para o final deste PNE, requer medidas que garantam o crescimento da taxa de matrículas para jovens e adultos integradas à educação profissional. Deste modo, um conjunto de ações comprometidas será necessário para elevar o índice proposto.

- ✓ **META 11: triplicar as matrículas da educação profissional técnica (EPT) de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% (cinquenta por cento) da expansão no segmento público.**

Esta meta objetiva triplicar o número de matrículas da educação profissional técnica (EPT) de nível médio, garantindo sua qualidade. Estabelece também que, pelo menos, 50% dessa expansão ocorra no segmento público.

Os dados disponibilizados no Relatório demonstram que o número de matrículas em EPT de nível médio no Brasil aumentou, com expansão de 61,7% entre 2008 a 2015. Tais matrículas na modalidade concentraram-se, principalmente, na rede estadual (42,6%, em 2008, e 34,1%, em 2015) e na rede privada (41,0%, em 2008, e 46,4%, em 2015). O número de matrículas em escolas localizadas em áreas rurais aumentou 75,4% e houve predominância de matrículas de estudantes do sexo feminino. Também se verificou a ampliação da participação do grupo de negros nas matrículas, superando a população de brancos em 2015. Nas matrículas, em relação à faixa etária predominam alunos entre 15 e 24 anos de idade, concentrando mais de 60% do número total de matriculados.

No segmento público, em relação à dependência administrativa, observou-se que houve concentração na rede estadual das matrículas em EPT de nível médio, com predominância nas áreas urbanas (90,8%, em 2015). Observou-se a prevalência de estudantes do sexo feminino. Neste segmento, a faixa etária entre 15 e 24 anos de idade concentra mais de 70% das matrículas. Quanto à variável raça/cor, nota-se que ocorreu a mesma modificação de cenário observada no total geral de matrículas em EPT de nível médio: entre 2008 e 2015, a proporção de matrículas de negros superou a de brancos (BRASIL, 2016b).

A este respeito o Observatório sinaliza que:

Apesar do aumento de matrículas na Educação Profissional registrado nos últimos anos, escola e mundo do trabalho carecem de sintonia. As rápidas transformações proporcionadas pelas novas tecnologias e os novos perfis profissionais, que valorizam muito mais a criatividade e a capacidade de relacionar conhecimentos de forma interdisciplinar, na busca pela resolução de problemas, ainda são características pouco valorizadas nos cursos de formação profissional. Além disso, a amarra

das disciplinas obrigatórias sobrecarrega o Ensino Médio profissionalizante, pois o aluno é obrigado a cumprir não apenas as disciplinas relacionadas ao curso como também toda a carga do Ensino Médio regular (OBSERVATÓRIO DO PNE, 2017).

Em 2015 tínhamos 1.787.229 matrículas de Educação Profissional Técnica com previsão de alcance de 5.224.584 matrículas até 2024. Em 2014, havia um percentual de 6,1% de novas matrículas de Educação Profissional Técnica na Rede Pública com meta estabelecida de 50% até 2024, número expressivo que precisa de grandes esforços para se concretizar.

- ✓ **META 12 - elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior 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, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público.**

Esta meta tem por finalidade expandir, com qualidade, a educação superior em nível de graduação, apresentando três objetivos quantificáveis. O primeiro prevê expandir a oferta de educação superior, determinando que o total de matrículas em cursos de graduação seja equivalente a 50% da população brasileira de 18 a 24 anos em 2024. O segundo objetivo relaciona-se à expansão do acesso aos cursos de graduação pela população de 18 a 24 anos, estabelecendo que a taxa de acesso dessa população a esse nível de ensino deve atingir 33% em 2024. O terceiro objetivo para a expansão da oferta de graduação nas instituições de educação superior (IES) públicas. Para tanto, determina que a expansão das matrículas nas IES públicas, entre 2012 e 2024, deve equivaler a, no mínimo, 40% da expansão total de matrículas.

Na série histórica analisada (2004 a 2014), a Taxa Bruta de Matrículas (TBM) apresentou um crescimento constante em todo o Brasil, passando, no nível nacional, de 18,6%, em 2004, para 32,1%, em 2014. De acordo com o Relatório, o desafio para alcançar a meta do PNE para a TBM é maior nas regiões Norte e Nordeste. A região que se encontra mais próxima de atingir a meta do PNE para 2024, com uma TBM de 40,2% em 2014 é o Centro-Oeste.

O segundo objetivo que consta nesta meta refere-se à ampliação do acesso da população de 18 a 24 à graduação. Sobre a Taxa Líquida de Escolarização na graduação (TLE) observou-se um aumento constante nesse indicador ao longo da série histórica apresentada. Em 2004, o percentual de jovens de 18 a 24 que já tiveram acesso à graduação era de 12,3%; alcançou 18,8% em 2012 e subiu para 21,2% em 2014. A Meta 12 do PNE determina que esse indicador alcance 33% em 2024, assim é necessária a elevação de 11,8 pontos percentuais no último valor observado para o indicador, em um período de 10 anos.

Nesta análise verificou-se que permanecem as desigualdades entre a população jovem brasileira no acesso à educação superior entre as diferentes regiões do País e de acordo com as características socioeconômicas.

Dentro da faixa etária do público de 18 a 24 anos, a taxa de acesso das mulheres aos cursos de graduação passou de 14,2% para 24,8% enquanto o acesso dos homens cresceu de 10,5% para 17,6%. Já as desigualdades de raça/cor e de renda domiciliar *per capita* no acesso à educação superior caíram em termos relativos. A população de 18 a 24 anos autodeclarada branca apresentou taxa de acesso à educação superior de 30,6%, em 2014 e foi de 14,0% entre os negros no mesmo período. Em 2004, a taxa de acesso dos 20% mais ricos à educação superior era 72 vezes maior que a taxa de acesso dos 20% mais pobres. Em 2014, essa relação caiu para 11 vezes.

Em relação ao terceiro objetivo desta meta, verificou-se que, entre 2004 e 2014, o crescimento total de matrículas nos cursos de graduação foi de 3,6 milhões. No segmento público, o crescimento das matrículas foi de 746,7 mil, representando apenas 20,7% do crescimento total. Se permanecer a tendência de crescimento das matrículas privadas, as matrículas nas IES públicas precisarão ser, ao menos, duplicadas até 2024. O Relatório destaca que a magnitude do desafio para o cumprimento desse objetivo variará de acordo com expansão privada (BRASIL, 2016b).

Para o alcance desta meta o Observatório do PNE destaca a necessidade de “[...] promover a interiorização das instituições, aumentar o número de vagas e criar mecanismos de inclusão de populações marginalizadas são algumas medidas que

devem ser desenvolvidas para que a meta seja atingida” (OBSERVATÓRIO DO PNE, 2017).

No que diz respeito ao cumprimento do objetivo do PNE é necessário ainda o crescimento da taxa bruta de matrículas até 2024, devendo esta expansão ocorrer em um ritmo mais acelerado do que o observado entre 2004 e 2014.

- ✓ **META 13 - elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75% (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores.**

Esta meta tem por objetivo elevar a qualidade da educação superior ampliando a proporção de mestres e doutores em efetivo exercício nas instituições de educação superior (IES) com taxa de 75% (setenta e cinco por cento), sendo que, deste total, pelo menos 35% dos docentes deverão ter o título de doutorado.

O percentual de docentes com mestrado ou doutorado atingiu a marca de 73,4%, já o percentual de docentes com doutorado foi de 35,5% em 2014. Com estes índices, o número de docentes com mestrado ou doutorado na educação superior estava a uma distância de 1,6 pontos percentuais e o percentual de docentes com doutorado na educação superior já superou a meta de 35%. Os desafios são maiores para as IES públicas municipais (51,8%) e as privadas com fins lucrativos (56,8%), na classificação por categorias administrativas, além das faculdades (54,5%), no critério de organização acadêmica. Na análise por regime de trabalho, os docentes horistas (55,5%) e de tempo parcial (60,9%) representam o maior problema.

Quanto à localização, as instituições situadas na região Norte (64,6%) apresentam o maior desafio, tendo em vista que o percentual de docentes com mestrado ou doutorado naquela região, em 2014, esteve a uma distância de 10,0 pontos percentuais da meta. Entretanto, existem exceções, o Pará (73,8%), por exemplo, se encontra bem próximo de alcançar o mínimo de 75% estabelecido pelo PNE.

Em relação ao percentual de docentes com doutorado, os maiores desafios verificados foram para as IES privadas com fins lucrativos (11,9%), públicas municipais (14,1%) e especiais (17,3%), as faculdades (11,7%) e os centros universitários (17,7%). Os grupos de docentes com regime de trabalho horista (10,9%) e de tempo parcial (15,8%), além dos docentes de raça/cor negra (21,5%), apresentaram os menores percentuais de doutores. É na região Norte que se encontra o maior desafio desse percentual entre as regiões do país (BRASIL, 2016b).

Sobre os valores alcançados nesta meta o Observatório do PNE destaca que:

Um dos passos mais importantes para garantir um Ensino Superior de qualidade é ter um bom quadro de profissionais dando aulas. Aumentar a quantidade de mestres e doutores dando aula nas universidades e faculdades brasileiras, inclusive no setor privado, é um desafio para garantirmos o melhor aprendizado para os alunos (OBSERVATÓRIO DO PNE, 2017).

De acordo com os dados observados, pode-se dizer que esta é uma das poucas metas que se encontram praticamente cumpridas dentro dos prazos estabelecidos pelo Plano em vigência. Se a tendência desse aumento permanecer no decorrer dos próximos anos, será possível contemplar um percentual ainda mais significativo ao final deste PNE.

- ✓ **META 14 - elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação *stricto sensu*, de modo a atingir a titulação anual de 60.000 (sessenta mil) mestres e 25.000 (vinte e cinco mil) doutores.**

Esta meta tem por objetivo a elevação do número de titulados em cursos de pós-graduação *stricto sensu* e atingir, até o ano de 2024, o total de 60 mil títulos de mestrado e 25 mil títulos de doutorado concedidos anualmente em todo o Brasil.

De acordo com os dados do Relatório, o Brasil titulou 51.527 mestres e 17.048 doutores em 2014.

Na série histórica analisada (2004 - 2014), observou-se a expansão da pós-graduação *stricto sensu* no país. No período analisado, o número de mestres e doutores titulados praticamente dobrou, porém, para cumprir os objetivos do PNE, é

necessária a ampliação da titulação de mestres em 16,4% e a de doutores em 46,6% em relação aos quantitativos observados em 2014.

Entre 2004 e 2014, as IES federais responderam por dois terços da expansão total da pós-graduação *stricto sensu* no Brasil. Na formação de mestres, a rede federal de IES respondia por 52% do total de títulos concedidos em 2004 e alcançou 56,5% do total em 2014. Já na formação de doutores, a rede federal outorgou 44,5% dos diplomas em 2004 e passou a responder por 56,6% dos novos diplomas em 2014. As IES estaduais, por sua vez, perderam participação relativa na formação de mestres e, de modo mais acentuado, na de doutores, enquanto as IES privadas mantiveram relativamente estáveis sua participação na formação de pós-graduados de ambas as modalidades. Em 2004, as IES da região Sudeste eram responsáveis por 60,6% dos títulos de mestrado e por 76,3% dos de doutorado no Brasil. Em 2014, esses percentuais haviam caído para 48,7% no mestrado e 59,9% no doutorado. Todas as outras grandes regiões apresentaram crescimento expressivo, ampliando sua participação no total de mestres e doutores formados no País (BRASIL, 2016b).

Apesar da ampliação do número de matrículas na pós-graduação *stricto sensu* o desafio ainda continua. Sobre esta meta o Observatório do PNE registra que

O Brasil ainda é um país que forma poucos mestres e doutores proporcionalmente à sua população. Mudar essa realidade garante que os profissionais brasileiros estejam mais qualificados para o mercado de trabalho, inclusive aqueles ligados à Educação. Aumentar a oferta e qualidade dos cursos presenciais e a distância de pós-graduação é o desafio para os próximos anos (OBSERVATÓRIO DO PNE, 2017).

O acesso a este nível de ensino ainda é privilégio de poucos, apesar de observados os avanços. Isso porque o número de vagas disponibilizadas pelos programas é insuficiente, além disso, a dedicação exclusiva para os estudos destes é quase impossível. Assim, ressalta-se a necessidade desta oferta ao maior número possível de profissionais da educação, considerando a importância e abrangência desta formação que, certamente, auxiliaria na qualidade do ensino da educação básica e de outros níveis da educação brasileira.

As reflexões aqui delineadas trataram da educação infantil, do ensino fundamental, do ensino médio; da educação especial, da educação em tempo integral,

da qualidade de ensino, da elevação da escolaridade, da Educação de Jovens e Adultos, da educação técnica, do ensino superior e da pós-graduação, respectivamente. A partir das análises das quatorze primeiras metas do Plano Nacional de Educação em vigência, foi possível visualizar que, apesar de avanços em vários segmentos, ainda há muitos desafios até a efetivação das mesmas.

Na sequência, apresenta-se a análise das demais metas as quais tratam da formação docente, da valorização dos profissionais da educação, da efetivação da gestão democrática e do financiamento da educação.

Considerando que esta pesquisa se insere na linha de estudos sobre “Educação, História e Formação de professores” haverá um maior destaque às metas que tratam dos profissionais da educação - meta 15, 16, 17 e 18 - dada sua importância dentro do processo educativo, buscando analisar o cumprimento das metas que tratam desta categoria.

4.1 OS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO

Trata-se aqui das questões que envolvem os profissionais da educação. Neste sentido, apresentam-se algumas considerações acerca da formação e valorização docente a partir das metas e estratégias contidas no atual Plano Nacional de Educação (2014-2024).

Sobre a necessidade da formação docente, Saviani (2005), diz que ela já fora destacada no século XVII por Comenius, porém só passou a ter uma resposta institucional a partir do século XIX, com a Revolução Francesa.

Foi a partir da instituição do Decreto de 15 de outubro de 1827 que a educação passou a ser oficial no Brasil. Nele, Dom Pedro I, considerado o “Defensor Perpetuo do Brazil, [...] manda crear escolas de primeiras letras em todas as cidades, villas e logares mais populosos do Imperio” (BRASIL, 1827, s/p).

A indicação da criação de escolas encontra-se especificamente no Art 1º, constando que “em todas as cidades, villas e logares mais populosos, haverão as escolas de primeiras letras que forem necessárias”. Concomitante a esta determinação legal, encontram-se também, na referida lei, as funções que são concernentes aos professores, que serão os responsáveis pela instrução de meninos e meninas:

Art 6º Os Professores ensinarão a ler, escrever as quatro operações de arithmetica, pratica de quebrados, decimaes e proporções, as nações mais geraes de geometria pratica, a grammatica da lingua nacional, e os principios de moral chritã e da doutrina da religião catholica e apostolica romana, proporcionandos á comprehensão dos meninos; preferindo para as leituras a Cosntituição do Imperio e a Historia do Brazil.

Art 12º As mestras, além do declarado no art 6º, com exclusão das noções de geometria e limitando a instrucção da arithmetica só as suas quatro operações, ensinarão tambem as prendas que servem á economia domestica; e serão nomeadas pelos Presidentes em Conselho, aquellas mulheres, que sendo brasileiras e de reconhecida honestidade, se mostrarem com mais conhecimentos nos exames feitos na fórmula do Art.7º (BRASIL, 1827, s/p).

Nesse período, o acesso à educação era restrito aos filhos de famílias ricas que tinham condições de contratar professores para educá-los. Os profissionais desta época atuavam em escolas privadas ou vendiam seus conhecimentos de forma independente.

Foi com a criação de grupos escolares, em 1930, que o poder público, passou a responsabilizar-se pela educação das crianças e, conseqüentemente, as primeiras escolas de formação em nível superior para professores começam a surgir nos grandes centros.

Desde o ano de 1971, com a Lei 5.692, já se pensava em exigir formação mínima para o exercício do magistério, conforme consta no artigo 30 da referida Lei. As esperanças depositadas nesta - e em leis subsequentes - mostraram-se frustrantes, uma vez que não conseguiram alcançar suas intenções. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9.394/96) é um exemplo de lei que, ao mesmo tempo em que previa a formação em nível superior, admitia em seu texto que a formação dos professores poderia ocorrer em nível médio. Estas e outras falhas no corpo da lei impossibilitaram a exigência real de formação em nível superior.

Historicamente, a educação brasileira foi compreendida de formas variadas, correspondendo a diferentes concepções pedagógicas e também sobre a influência de distintas correntes filosóficas²². A função a ser desempenhada pelos professores variou conforme o momento histórico a que pertenciam.

²² O professor Bogdam Suchodolski na obra "A Pedagogia e as Grandes Correntes Filosóficas" apresenta duas tendências filosóficas que serviram de base ideológica para os processos educacionais ao longo da história da educação brasileira a partir do século XX.

Mas afinal, quem é considerado profissional da educação?

De acordo com Lei de Diretrizes e Bases (LDB), especificamente no Art.61 da lei, consideram-se profissionais da educação escolar básica os que, nela estando em efetivo exercício e tendo sido formados em cursos reconhecidos, são:

I – professores habilitados em nível médio ou superior para a docência na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio (Redação dada pela Lei nº 12.014, de 2009).

II – trabalhadores em educação portadores de diploma de pedagogia, com habilitação em administração, planejamento, supervisão, inspeção e orientação educacional, bem como com títulos de mestrado ou doutorado nas mesmas áreas (Redação dada pela Lei nº 12.014, de 2009).

IV - profissionais com notório saber reconhecido pelos respectivos sistemas de ensino, para ministrar conteúdos de áreas afins à sua formação ou experiência profissional, atestados por titulação específica ou prática de ensino em unidades educacionais da rede pública ou privada ou das corporações privadas em que tenham atuado, exclusivamente para atender ao inciso V do caput do Art.36 (Incluído pela lei nº 13.415, de 2017).

V - profissionais graduados que tenham feito complementação pedagógica, conforme disposto pelo Conselho Nacional de Educação (Incluído pela lei nº 13.415, de 2017) (BRASIL, 1996, s/p).

Uma vez identificado quem são os profissionais da educação basta saber qual formação é necessária para que estes possam atuar na educação básica conforme prescreve a Lei de Diretrizes e Bases. Sobre a formação consta no Art.62 da lei supracitada que:

A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura plena, *admitida*, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nos cinco primeiros anos do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade normal (Redação dada pela lei nº 13.415, de 2017) (BRASIL, 1996, s/p).

Nesta conjuntura, procura-se ainda tratar da questão da valorização desses profissionais a partir da LDB:

Art.67. Os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público: I - ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos; II -

aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim; III - piso salarial profissional; IV - progressão funcional baseada na titulação ou habilitação, e na avaliação do desempenho; V - período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho; VI - condições adequadas de trabalho (BRASIL, 1996, s/p).

Conforme indicado no decorrer das discussões, dá-se, aqui, destaque à Lei 13.005/14 que, entre tantos assuntos, aborda e contempla os profissionais da educação. As metas 15, 16, 17 e 18 tratam desta categoria, perpassam desde a necessidade de formação específica em nível superior, a formação continuada em nível de pós-graduação, a valorização dos profissionais do magistério das redes públicas e a existência de planos de carreira.

Sabe-se que as discussões decorrentes da necessidade de formação e valorização docente não são tão recentes, entretanto, percebe-se uma dificuldade em alcançar os objetivos estabelecidos pelos documentos orientadores da educação.

Para visualizar e compreender como está ocorrendo o processo de efetivação das propostas do PNE em relação aos profissionais da educação, utilizam-se informações disponibilizadas por documentos que estão monitorando o processo de materialização das propostas desta Lei.

4.2 NOVAS PROPOSTAS / VELHAS NECESSIDADES DA PROFISSÃO DOCENTE

É a partir da independência do Brasil que a questão do preparo de professores começa a evidenciar-se e é quando se cogita da organização da instrução popular. Antes desse período, ou seja, “durante todo o período colonial, desde os colégios jesuítas, passando pelas aulas régias [...] não se manifesta preocupação explícita com a questão da formação de professores” (SAVIANI, 2009, p. 143-144).

Com a promulgação do Ato Adicional de 1834, a instrução primária ficou sob a responsabilidade das províncias, que passaram a adotar, para formação dos professores, as Escolas Normais. Estas escolas visavam a uma formação específica com o domínio daqueles conteúdos que lhes caberiam transmitir às crianças, sem considerar o preparo didático-pedagógico necessário. Em 1932, com a reforma instituída pelo decreto n. 3.810, a proposta era erradicar os problemas que as Escolas

Normais apresentavam. Nessa conjuntura, a Escola Normal transformou-se em escola de professores. Para o alcance desse objetivo também houve a mudança do currículo com a inclusão de diferentes disciplinas (SAVIANI, 2009, p. 145).

Com o golpe militar, em 1964, o campo educacional sofreu mudanças que ocorreram mediante alteração na legislação. Com estas modificações, as Escolas Normais desapareceram, sendo substituídas pela habilitação específica de 2º grau para o exercício do magistério de 1º grau. Em 1971, a lei n. 5.692 previu para as quatro últimas séries do ensino de 1º grau e para o ensino de 2º grau, a formação de professores em nível superior, em cursos de licenciatura. A partir de 1980, ocorreu um amplo movimento pela reformulação dos cursos de Pedagogia e licenciaturas. Nesse contexto, os cursos de Pedagogia passaram a ter a atribuição de formar professores para a educação infantil e para as séries iniciais do ensino de 1º grau - ensino fundamental. A partir da precariedade causada por estas mudanças, o governo, em 1982, lançou o projeto Centros de Formação e Aperfeiçoamento do Magistério (CEFAMs), porém, sem continuidade (SAVIANI, 2009, p. 147-148).

Com o fim do regime militar havia expectativas, por parte dos professores, de que o problema da formação docente no Brasil fosse resolvido. Entretanto, mesmo com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases, em 1996, estes problemas não foram sanados, uma vez que esta lei permitia que, por meio dos institutos superiores de educação, houvesse uma formação mais aligeirada e com baixo custo (SAVIANI, 2009).

Gatti (2016) compreende que no processo educativo a função do professor possui um papel absolutamente central. Nesse processo, o professor é figura imprescindível, possibilitando condições para processos educacionais mais efetivos:

A formação dos professores, suas formas de participação em sala de aula, em um programa educacional, sua inserção na instituição e no sistema, são pontos vitais. No caso dos processos de educação a distância observa-se a importância do professor, desde a criação/produção/ revisão/recomposição dos materiais didáticos, até aos contatos com os alunos, mais diretos ou indiretos, em diferentes momentos, por diferentes modalidades: na colocação de temas, de problemas, em consultas, em tutoria, em revisões, em processos de recuperação, etc; por e-mails, por webcam, por telefone, em bases de atendimento, etc. O professor não é descartável, nem substituível, pois, quando bem formado, ele detém um saber que alia conhecimento e conteúdos à didática e às condições de aprendizagem para segmentos

diferenciados. Educação para se ser humano se faz em relações humanas profícuas (GATTI, 2016, p. 164).

Sobre a apropriação e transmissão de conhecimentos, Gatti (2016) destaca que, no processo educativo, há pessoas com níveis de conhecimentos desiguais e que é na escola que a partilha destes ocorrem. Neste contexto, a necessidade de uma boa formação e de boas condições de trabalho são mecanismos importantes para a compreensão e discussão da qualidade educacional de um país. O professor detém um grau de importância relevante no processo educativo que se inicia com a apropriação de conhecimentos por meio de uma formação inicial satisfatória e que passa a ser o transmissor desses saberes a outros grupos que o detém em menor proporção.

A proposta de uma formação aligeirada e fragmentada não contribui para o processo pedagógico de qualidade. Além da garantia de uma formação inicial e continuada adequada, é necessário dar condições para que o trabalho docente se torne atraente. A relação entre a importância do trabalho dos professores e a qualidade de educação é reconhecida, porém as *condições* com que desempenham seu trabalho ainda são desafios para as políticas educacionais no Brasil. No conjunto de aspectos que norteiam a atividade docente há destaque para a formação inicial e continuada, os planos de carreira, as condições de trabalho e a valorização desses profissionais.

4.3 FORMAÇÃO E VALORIZAÇÃO DOCENTE: PERSPECTIVAS CONTIDAS NO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2014/2024)

Excelência na formação e na valorização dos profissionais da educação [...].

(BRASIL, 2001).

A proposta do Plano Nacional de Educação já mencionava que “a melhoria da qualidade do ensino, que é um dos objetivos centrais do Plano Nacional de Educação, somente poderá ser alcançada se for promovida, ao mesmo tempo, a valorização do magistério [...]”. Nesta perspectiva, a valorização referida pelo plano só poderia ser impetrada mediante uma política global de magistério, incluindo a formação profissional inicial, as condições de trabalho, salário e carreira e a formação continuada. Entretanto, apesar da formação estar contemplada neste documento, muitas metas projetadas não

conseguiram se concretizar. Porém, existem evidências de alguns progressos alcançados.

As metas do PNE (2014/2024), conforme já citadas, tratam *da educação infantil; do ensino fundamental; do ensino médio; da educação especial; da educação em tempo integral; da qualidade de ensino; da elevação da escolaridade; da Educação de Jovens e Adultos; da educação técnica; do ensino superior; da pós-graduação; da formação docente; da valorização dos profissionais da educação; da efetivação da gestão democrática e do financiamento da educação.*

Valendo-se do atual Plano Nacional de Educação (2014-2024), dispõe-se de 20 metas - *quatro* delas têm como alvo os professores da educação básica da rede pública. Nessas metas há uma diversificação de estratégias que têm como foco melhorar as condições atuais de trabalho dos professores e, conseqüentemente, a qualidade da educação brasileira. Contudo, a partir do momento em que se passa a analisar o que está proposto no Plano, depara-se com questões que, em outros momentos, já foram contemplados, porém, sem alcançar o êxito desejado.

Apesar de estar ainda no terceiro ano de vigência do PNE (2014-2024), é possível fazer um levantamento prévio de como se encontra o processo de materialização das metas e estratégias que tratam dos profissionais da educação. Neste sentido, avança-se este estudo objetivando visualizar esta realidade. Para tanto, ainda serão utilizados como referência os dados do **Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE: Biênio 2014-2016**. Paralelamente a estas análises, apresentam-se considerações de estudiosos da área.

De acordo com Lei 13.005/2014, a meta 15 estabelece que, até o final do plano, *todos os professores deverão ter formação específica em nível superior com curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.*

Considerando esta previsão de *formação de docentes em nível superior*, encontra-se - após vinte anos da implantação da LDB/1996 – no corpo da Lei de Diretrizes e Bases a permissão de *formação em nível médio* para professores, conforme consta:

Art.62. A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura plena, admitida, como

formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nos cinco primeiros anos do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade normal. (Redação dada pela lei nº 13.415, de 2017) (BRASIL, 1996, s/p).

Na última alteração do Art.62, que trata da formação docente, ainda é admitida a possibilidade de um professor atuar nas séries iniciais da educação básica e na educação infantil apenas com uma formação mínima oferecida em nível médio. Desse modo, há uma incoerência entre a proposta da extensão da obrigatoriedade de formação em nível superior e a possibilidade de admissão em nível médio.

Esta abertura de formação em nível médio não vai ao encontro das expectativas expressas na meta 15 do atual Plano Nacional de Educação a qual prevê formação em nível superior:

Meta 15: garantir, em regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, no prazo de um ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do Art.61 da Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996, ***assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam*** (BRASIL, 2014b, s/p, grifo nosso).

Comparando as indicações da Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996 (LDB) e as contidas na Lei nº 13.005 de 2014 (PNE), nota-se um distanciamento entre as orientações das referidas leis, as indicações expressas entre elas não se fortalecem. O prazo estabelecido pela LDB (1996) foi de dez anos para que todos os professores do ensino fundamental tivessem formação em nível superior. Entretanto, esta indicação não se cumpriu. Atualmente, ainda existe um número considerável de profissionais da educação que não possuem esta formação em nível superior, retratando a falta de qualificação adequada dos professores.

A necessidade de formação apropriada é algo inquestionável na atualidade. Constantemente, é possível ver ações em prol da oferta e abertura de cursos de licenciatura para professores que já estão na ativa. Neste sentido, o Ministério da Educação (MEC) demonstra empenhar esforços para que haja a formação de um maior número de profissionais da educação, porém há questionamentos de como isso está ocorrendo.

Mesmo diante de grandes evoluções científicas, a escola continua sendo uma instituição social de grande relevância, uma vez que é a responsável pela sistematização dos conhecimentos produzidos pela humanidade. Os conhecimentos, por sua vez, são transmitidos pelos docentes que nem sempre recebem a devida atenção para que possam melhorar o exercício da sua profissão.

Em relação à formação docente, a LDB prevê a partir dos seguintes fundamentos:

I – a presença de sólida formação básica, que propicie o conhecimento dos fundamentos científicos e sociais de suas competências de trabalho; (Incluído pela Lei nº 12.014, de 2009)

II – a associação entre teorias e práticas, mediante estágios supervisionados e capacitação em serviço; (Incluído pela Lei nº 12.014, de 2009)

III – o aproveitamento da formação e experiências anteriores, em instituições de ensino e em outras atividades. (Incluído pela Lei nº 12.014, de 2009) (BRASIL, 1996, s/p).

Os fundamentos expressos explicitam a necessidade de que os profissionais da educação tenham uma formação pautada em conhecimentos que extrapolem seu cotidiano. Gatti (2016) destaca que os “professores desenvolvem sua profissionalidade tanto pela sua formação básica e na graduação, como nas suas experiências com a prática docente, pelos relacionamentos inter-pares e com o contexto das redes de ensino”.

O Observatório do PNE divulgou, a partir de dados do Censo Escolar (2014), que, dos 2,2 milhões de docentes que atuam na Educação Básica do país, aproximadamente 24%, não possuem formação de nível superior. Na educação básica, o percentual de docências com professores que possuem formação superior compatível com a disciplina que lecionam foi de 50,5% para o ano de 2013. Em análise por etapas, o ensino médio teve a maior proporção de compatibilidade, com 55,7%, seguido pelos anos iniciais do EF, com 52,4%. A educação infantil (42,2%) e os anos finais do EF (46,2%) apresentavam compatibilidade inferior a 50%.

Os resultados obtidos apontam que a situação está ainda distante do estipulado pela meta 15 do atual PNE - que demonstra a necessidade de se ampliar esforços quanto às políticas para formação superior de professores nas áreas de conhecimento

compatíveis com as disciplinas que lecionam - incluindo os professores que já estão em atividade docente.

É inquestionável que, a partir da LDB, a formação docente em nível superior dos professores no Brasil se intensificou melhorando as condições do processo de ensino e de aprendizagem nas escolas públicas. Entretanto, com o intuito de oferecer uma formação em nível superior foram criados cursos de formação de origem duvidosa. O aligeiramento e a qualidade ofertada por tais cursos superiores em licenciatura por vezes se tornaram mecanismos para a obtenção da certificação sem a necessária apropriação de conteúdos e da didática devida para se atuar na educação básica.

Neste caso, é possível observar a lógica do mercado falando mais alto que os interesses públicos, ou seja, a formação fica aquém do que se espera, mas há uma grande demanda de oferta de cursos, inclusive e principalmente das redes particulares, para cumprir o que preconiza a Lei - formar professores em nível superior. A qualidade desta formação também é fato que preocupa, considerando que muitos profissionais não têm o domínio e conhecimento necessários para exercer a docência.

Saviani (2011) parte, então, do princípio que o trabalho docente é resultado de formação, assim, a boa formação reflete no desenvolvimento de um trabalho qualitativamente satisfatório, e o contrário disso é que a formação precária incide negativamente na qualidade do trabalho docente.

Em relação à formação de professores, a política educacional vigente vem se guiando pelo máximo de resultados com o mínimo de investimento. Assim, Saviani (2011) destaca que:

[...] isto é traduzido pelo objetivo de formar um professor técnico e não um professor culto. Ora, o professor técnico é entendido como aquele que é capaz de entrar numa sala de aula e, aplicando regras relativas à conduta e aos conhecimentos a serem transmitidos, seja capaz de se desempenhar a contento diante dos alunos. Diversamente, o professor culto é aquele que domina os fundamentos científicos e filosóficos que lhe permitem compreender o desenvolvimento da humanidade e, a partir daí, realiza um trabalho profundo de formação dos alunos a ele confiados. O empenho dos governantes em formar professores técnicos em cursos de curta duração os leva a criticar a universidade acusando seus docentes de se preocuparem mais com o aspecto teórico deixando de lado a formação prática dos novos professores. Daí o dispositivo da LDB prevendo a criação de Institutos Superiores de Educação e de Escolas Normais Superiores (SAVIANI, 2011, p. 13).

É preciso que se esteja atento a este tipo de formação que se desenha na atualidade. Kuenzer (1999) reforça a necessidade de formação de professores em nível superior, diante da nova demanda e realidade social:

[...] evidencia-se, desde logo, por que a formação do professor demanda o nível de graduação: em face da complexificação da ação docente, ele precisará ser um profundo conhecedor da sociedade de seu tempo, das relações entre educação, economia e sociedade, dos conteúdos específicos, das formas de ensinar, e daquele que é a razão do seu trabalho: o aluno. E mais: graduação universitária, em face da necessária interface entre as diferentes áreas do conhecimento, ou seja, da necessária formação interdisciplinar que só uma universidade pode propiciar (KUENZER, 1999, p. 172).

Sobre a influência neoliberal no campo educacional, Leher (2014, p. 3) constata, diante da hegemonia neoliberal, “que a expansão da oferta da escola pública nos países capitalistas dependentes – uma realidade na educação básica e em certas modalidades de educação profissional – está sendo acompanhada de drástico esvaziamento de seu conteúdo científico, histórico - cultural, tecnológico e artístico”.

O fato levantado pelo autor causa preocupação, pois, se a educação perder seu caráter científico, de nada valerá uma quantidade expressiva de professores com formação em nível superior, porém uma formação superficial e limitada.

A projeção do atual Plano Nacional da Educação é que, até 2024, 100% dos profissionais possuam formação em nível superior.

A revista Nova Escola do mês de junho/julho de 2016 apresentou um infográfico indicando um percentual de como está a Formação dos Professores no Brasil em nível superior: **46%** possuem formação adequada: graduação e licenciatura na disciplina; **21%** graduados em outras áreas com licenciatura; **16%** sem formação superior; **15%** graduados em outras áreas e sem licenciatura; **2%** graduados na disciplina sem licenciatura. Os dados em relação às disciplinas do ensino fundamental das séries finais se expressam assim: *Língua Portuguesa* - **62%** possuem formação adequada: graduação e licenciatura na disciplina; **18%** graduados em outras áreas com licenciatura; **15%** sem formação superior; **3%** graduados em outras áreas e sem licenciatura; **2%** graduados na disciplina sem licenciatura. Em *Matemática*: **53%**

possuem formação adequada: graduação e licenciatura na disciplina; 24% graduados em outras áreas com licenciatura; **18%** sem formação superior; **4%** graduados em outras áreas e sem licenciatura; **1%** graduados na disciplina sem licenciatura. Na disciplina de *Ciências*: **57%** possuem formação adequada: graduação e licenciatura na disciplina; **19%** graduados em outras áreas com licenciatura; **17%** sem formação superior; **5%** graduados em outras áreas e sem licenciatura; **2%** graduados na disciplina sem licenciatura (BESSA, 2016, p. 9).

Nesta mesma matéria publicada pela revista Nova Escola (2016, p. 9), Gatti considera que para atacar este problema da formação de professores “Além de garantir a formação superior, é preciso cuidar dos docentes que não têm licenciatura. É ela que prepara o profissional para trabalhar com as práticas de ensino. As áreas prioritárias são ciências, matemática e língua portuguesa, base do currículo”.

Em abril de 2016, o Ministério da Educação (MEC) anunciou a abertura de 105 mil vagas para a primeira licenciatura, na modalidade à distância, no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), com vagas em cursos de licenciatura nas áreas de matemática, química, física, biologia, letras–português, ciências, história e geografia. Para o ano de 2017, havia previsão de oferta de vagas em “cursos de primeira e segunda licenciatura e de complementação pedagógica do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR) presenciais, e do sistema UAB, a distância” (BRASIL, 2016, s/p).

Em relação à meta 15 do PNE que aponta que todos os professores/as da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atua, o Observatório do PNE destaca que para melhorar esta formação são necessárias algumas medidas:

Para que aconteça um ganho de qualidade na formação do professor – seja ela inicial ou continuada – é preciso que a Educação Básica entre na agenda de prioridade das universidades. Os currículos das licenciaturas pouco tratam das práticas de ensino e são distantes da realidade da escola pública. De modo geral, a formação continuada se propõe a tampar os buracos deixados pela inicial (OBSERVATÓRIO DO PNE, 2017, s/p).

Ainda sobre essa meta, o *Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das metas do PNE: biênio 2014-2016* - que acompanha o PNE - possibilita que se tenha uma visão mais geral da questão da formação docente por região, por localização e por disciplina. Na análise por região, o sul e sudeste são as duas regiões com maior percentual de professores com formação superior compatível com a disciplina lecionada. Os professores que lecionam em áreas urbanas são os que apresentaram maior percentual de compatibilidade entre as áreas de formação superior e as disciplinas ministradas (BRASIL, 2016b, p. 356).

Após considerar os dados apontados, fica evidente a necessidade de maiores esforços a fim de que haja a formação superior de professores em áreas de conhecimento compatíveis com as disciplinas que lecionam e também se percebe a necessidade de diminuir as diferenças refletidas por região geográfica, unidades da Federação, etapa de ensino, localização geográfica, dependência administrativa e disciplinas.

Tratando ainda da questão da formação é por meio da meta 16 que o PNE visa *formar, em nível de pós-graduação, 50% dos professores da Educação Básica, até 2024 e garantir a todos os (as) profissionais da Educação Básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino*. Assim, além da formação específica em nível superior (meta 15) a legislação prevê a garantia da formação continuada, contudo demonstrando indicativos de andar na contramão do legislado.

Os dados demonstrados pelo Relatório indicam que, gradativamente, está havendo a expansão desta formação, porém permanecem as diferenças por região e localização geográfica.

Sobre *formar, em nível de pós-graduação, 50% dos professores da Educação Básica, até 2024* o Relatório mostrou que, em 2015 no Brasil, 32,9% dos professores eram pós-graduados, sendo a maioria (31,4%) em cursos lato sensu. Em relação ao objetivo de garantir formação continuada a todos os profissionais da educação básica em sua área de atuação, verificou-se um crescimento nos percentuais em diversas áreas de formação específicas (BRASIL, 2016b, p. 379).

Com exceção da região Sul, as demais regiões brasileiras ainda não possuíam 50% dos professores da educação básica com pós-graduação, em 2015. Enquanto os maiores percentuais foram verificados nas regiões Sul (50,8%) e Centro-Oeste (39,0%), as regiões Norte e Nordeste apresentaram os menores percentuais, 21,1% e 27,8%, respectivamente (BRASIL, 2016b, p. 365).

Em 2016, havia 34,6% de professores da educação básica com pós-graduação e 33,3% com formação continuada. A formação continuada contribui com a formação docente na medida em que “possibilita que o professor supra lacunas na sua formação inicial ao mesmo tempo em que se mantém em constante aperfeiçoamento em sua atividade profissional” (OBSERVATÓRIO, 2017, s/p).

Considerando que muitos cursos de graduação se configuram como precários - deixando a formação inicial a desejar – aposta-se então, nas formações continuadas como meio para suprir as deficiências apresentadas pela formação inicial. Sobre o assunto Gatti (2008) destaca:

[...] Muitas das iniciativas públicas de formação continuada no setor educacional adquiriram, então, a feição de programas compensatórios e não propriamente de atualização e aprofundamento em avanços do conhecimento, sendo realizados com a finalidade de suprir aspectos da má-formação anterior, alterando o propósito inicial dessa educação – posto nas discussões internacionais –, que seria o aprimoramento de profissionais nos avanços, renovações e inovações de suas áreas [...] (GATTI, 2008, p. 58).

Sobre a expansão e qualidade dos cursos de pós-graduação, a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) divulgou que:

A quantidade de cursos de pós-graduação ofertados no Brasil cresceu na última década. Entre os anos de 2007 e 2017, o número de cursos de doutorado saltou de 2.061 para 3.398. Os mestrados acadêmicos tiveram um avanço de 65%, chegando a 2.202 em todo país, ao passo que os mestrados profissionais saíram de 156 para 703, o que demonstra o aumento do interesse dos estudantes por esse tipo de qualificação (BRASIL, 2017b, s/p).

Nesse cenário há indicativos de avanços em relação à meta projetada, porém traz-se à tona a questão de que não há concordância com o fato de que esta formação venha ou tenha que suprir as deficiências da formação inicial. Vê-se que cada qual tem

sua particularidade de formação e não deve agir com vistas a compensações de formação acadêmicas frágeis. Se os cursos de formação continuada possuem este caráter precisam ser revistos e a formação inicial deve passar por uma reestruturação capaz de dar condições para que os profissionais que saem dos cursos de graduação tenham condições suficientes para atuarem com qualidade.

A questão da valorização também é evidenciada no PNE e está prevista na meta 17. Esta pretende *equiparar o rendimento médio dos professores ao dos demais profissionais com escolaridade equivalente, até 2020*. Esta valorização há muito tempo vem sendo buscada pela categoria e a luta por este reconhecimento veio acompanhada de enfrentamentos. A meta 17 concede um fio de esperança aos professores, devendo esta ser concretizado nos próximos três anos. O rendimento médio dos professores da Educação Básica em relação ao rendimento dos demais profissionais com a mesma escolaridade encontrava-se com a média de 52,5% em 2015, com projeção de 100% até 2020. A esse respeito o Observatório do PNE faz as seguintes considerações:

Professores devem ser tratados e valorizados como profissionais e não como abnegados que trabalham apenas por vocação. A diferença salarial entre professores e demais profissionais com mesmo nível de instrução é inaceitável. Enquanto salário e carreira não forem atraentes, o número de jovens dispostos a seguir a carreira do magistério continuará sendo baixo. Elevar os salários do magistério é opção mais política do que técnica. Implica em mudar prioridades e passar a enxergar a Educação como a principal fonte sustentável de desenvolvimento econômico e social de um país (OBSERVATÓRIO, 2017, s/p).

Em relação a esta meta, o *Relatório de Monitoramento* do PNE aponta que nos últimos anos vem ocorrendo uma melhora na valorização dos profissionais do magistério, mais especificamente no salário relativo de professores em relação às demais profissões. Esta melhora foi detectada entre 2004 e 2014, período em que a média salarial real dos professores aumentou 39,4%, contra um crescimento de apenas 1,9% da média salarial real de não professor (BRASIL, 2016b, p. 392).

O Relatório observa ainda que esta equiparação salarial depende de alguns fatores:

[...] o cumprimento do piso salarial. A Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, que institui o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, prevê um vencimento mínimo inicial para a carreira docente, com reajuste anual. Depende ainda de elementos relacionados aos não professores, como as condições macroeconômicas do País (taxa de desemprego, taxa de câmbio e a produtividade da economia), que afetam os salários dos trabalhadores, principalmente da iniciativa privada (BRASIL, 2016b, p. 392).

Sobre o cumprimento da meta 17, tem-se que vislumbrar o Plano Nacional de Educação como um todo, desde seus recursos até o processo de cooperação entre os entes federados. Nesse caso, o acompanhamento da meta por parte dos professores é de suma importância, no sentido de garantir que haja o seu cumprimento.

Para o cumprimento desta meta, as estratégias expressas no PNE perpassam pelas seguintes necessidades: o acompanhamento do valor do piso salarial nacional dos professores da educação básica, o acompanhamento da evolução salarial por meio de indicadores oficiais (PNAD e IBGE), a implementação em todas as esferas da federação de planos de carreira para o magistério da rede pública, com implementação gradual da jornada em um único estabelecimento escolar e a ampliação da assistência financeira da União aos Estados para criar políticas de valorização profissional, em particular para garantir o piso salarial nacional.

Paralelo a estas questões, destaca-se também que a profissão docente não é uma das mais almejadas. Além do salário, há outros fatores que muitas vezes distanciam os mais jovens de escolha esta profissão. A esse respeito Gatti e Barretto (2009, p. 247) explicitam que "os salários recebidos pelos professores não são tão compensadores, especialmente em relação às tarefas que lhe são atribuídas".

Salienta-se ainda que a valorização docente deve prever, além da formação inicial e continuada de qualidade, um salário justo pelo trabalho realizado e o reconhecimento dessa categoria profissional pela sociedade.

O PNE também traz à tona a necessidade da seguridade dos Planos de Carreira. Assim, a meta 18 busca *assegurar, no prazo de 2 anos, planos de carreira para os/as profissionais da educação básica e superior pública e tomar como referência, no caso da educação básica pública, o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal.*

Em relação às estratégias desta meta, destaca-se que estas preveem que 90% dos profissionais do magistério e 50% dos profissionais não docentes, no mínimo, sejam ocupantes de cargos efetivos e em exercício nas redes escolares; que os profissionais iniciantes sejam acompanhados e supervisionados por profissionais experientes a fim de avaliar o probatório; prever nos planos de carreira dos Estados, Distrito Federal e Municípios licenças remuneradas e incentivos para a qualificação profissional, incluindo Mestrado e Doutorado; estimular a existência de comissões permanentes de profissionais da educação, em todas as instâncias para subsidiar a elaboração, reestruturação e implementação dos planos de Carreira. Por meio dos Planos de Carreira, o profissional se vê motivado a exercer sua profissão.

O Observatório do PNE considera que:

[...] além de assegurar a existência de planos de carreira em todos os sistemas públicos de ensino, é imprescindível que os planos sejam atraentes e deem condições ao professor de planejar seu futuro com mais segurança e de modo que possa buscar cada vez mais aperfeiçoamento. Um bom plano de carreira deve, por exemplo, permitir que um bom professor possa progredir na carreira sem a necessidade de deixar a sala de aula. Hoje, para a maioria dos professores, subir na carreira significa envelhecer (OBSERVATÓRIO, 2017, s/ p).

A existência de planos de carreira para o magistério é um princípio que foi consolidado na Constituição de 1988, a partir do Art.206. Na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996, o Art.67 estabelece que os sistemas de ensino deverão promover a valorização dos profissionais da educação por meio de:

I - ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos; II - aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim; III - piso salarial profissional; IV - progressão funcional baseada na titulação ou habilitação, e na avaliação do desempenho; V - período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho; VI - condições adequadas de trabalho (BRASIL, 1996, s/p).

Gatti (2009), em suas pesquisas, levanta que a profissão docente, até quase o final dos anos 1990 no Brasil, não contava, na maioria dos municípios e em alguns estados, com um marco regulatório. É na segunda metade dos anos de 1990, com a implementação pelo governo federal do Fundo de Desenvolvimento do Ensino

Fundamental - hoje da Educação Básica (Fundef/Fundeb) - que esta vem se realizar em maior escala.

Para elevar o processo de efetivação dessa meta, é necessária a criação de um sistema específico de coleta de informações junto aos entes federativos. Esse sistema vem sendo implantado no âmbito do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC) do Ministério da Educação e iniciou sua operação no ano de 2016 por meio da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE/MEC), porém está ainda em processo de coleta de informações junto aos estados e municípios.

Assim, considerando que os dados referentes aos planos de carreira nos municípios e estados estão sendo informados pelos gestores dos sistemas de ensino ao longo de 2016, as informações disponíveis por ocasião do fechamento desta análise mostram a seguinte distribuição pelo SIMEC:

Um grande número de municípios (3.569), ou 64% deles, ainda não havia informado o status do seu PCR no Simec. Outros 1.248 (22%) afirmaram ter PCR e cumprir integralmente a Lei nº 11.738/08 (Lei do Piso Salarial Profissional Nacional), o que contempla os dois componentes mencionados acima (o piso salarial nacional e o mínimo de 1/3 de hora-atividade em sua jornada semanal). Há, ainda, 625 municípios (11%) que afirmaram ter PCR, mas não cumprem pelo menos uma das duas exigências-chave das diretrizes de carreira (piso salarial e jornada). Finalmente, 128 municípios (2%) afirmaram não ter PCR, podendo cumprir ou não o piso e o mínimo de hora-atividade (BRASIL, 2016b, p. 408).

A Resolução nº 2, de 1º de julho de 2015, que define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior e para a formação continuada, também traz considerações acerca da importância do profissional do magistério e de sua valorização profissional, assegurada pela garantia de formação inicial e continuada, plano de carreira, salário e condições dignas de trabalho. Assim, o Art.18 do capítulo VII que trata dos profissionais do magistério e sua valorização apresenta as competências dos sistemas de ensino, das redes e das instituições educativas a responsabilidade de “[...] garantia de políticas de valorização dos profissionais do magistério da educação básica, que devem ter assegurada sua formação, além de plano de carreira de acordo com a legislação vigente [...]” (BRASIL, 2015, p. 14).

No inciso 3º do mesmo capítulo consta que:

[...] A valorização do magistério e dos demais profissionais da educação deve ser entendida como uma dimensão constitutiva e constituinte de sua formação inicial e continuada, incluindo, entre outros, a garantia de construção, definição coletiva e aprovação de planos de carreira e salário, com condições que assegurem jornada de trabalho com dedicação exclusiva ou tempo integral a ser cumprida em um único estabelecimento de ensino e destinação de 1/3 (um terço) da carga horária de trabalho a outras atividades pedagógicas inerentes ao exercício do magistério [...] (BRASIL, 2015, p. 15).

Poderia se estender mais considerações acerca da valorização do magistério tendo em vista que há um amparo legal, porém ainda se caminha em processo de reivindicações para que o que está posto legalmente se legitime. A mídia, nos últimos anos vem noticiando – e muitos profissionais da educação estão participando – das lutas da categoria visando à garantia desses direitos. Nesse caso, muitas *políticas de governo* quiseram e querem prevalecer sobre as *políticas de Estado*, representadas por grupos políticos com interesses próprios.

A partir das informações parciais, a efetivação das metas estabelecidas no PNE que tratam dos profissionais da educação ainda precisa de medidas mais focalizadas no setor. Assim, os responsáveis tanto pela coleta de dados quanto pela efetivação das metas devem intensificar esforços para que as mesmas saiam do papel e progridam.

Considerando que no decorrer dos estudos buscou-se contemplar todas as metas do PNE em estudo, não se poderia deixar de abordar as metas 19 e 20. A primeira trata da gestão democrática; a segunda sobre o financiamento da educação. As considerações a seguir tratarão das duas metas, respectivamente.

4.4 GESTÃO DEMOCRÁTICA E FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO: DOIS DESAFIOS PARA O PNE

A meta 19 do atual PNE *busca assegurar condições, no prazo de dois anos, para a efetivação da gestão democrática da Educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.*

A gestão democrática é um princípio que possui amparo legal tanto na Constituição Federal de 1988 (CF) quanto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação –

LDB (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996). No Art.206 da CF de 1988 consta que o ensino será ministrado com base nos princípios: “[...] VI – gestão democrática do ensino público [...]”. Na LDB esta indicação está expressa no Art.3 que também trata dos princípios da educação. Assim, está garantida a “[...] VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino”.

Ainda na LDB, o Art.14 prevê que:

Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;

II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (BRASIL, 1996, s/p).

Sobre a expressão da gestão democrática no PNE, além da meta 19, a meta 7 também a contempla. Assim a estratégia 7.16 prevê:

Apoiar técnica e financeiramente a gestão escolar mediante transferência direta de recursos financeiros à escola, garantindo a participação da comunidade escolar no planejamento e na aplicação dos recursos, visando à ampliação da transparência e ao efetivo desenvolvimento da gestão democrática (BRASIL, 2014b).

Em relação ao percentual de escolas públicas que recebem recursos financeiros dos entes federados, o Relatório demonstrou que o apoio financeiro por meio de programas federais chega a mais de 90% das escolas, seguidos dos programas de apoio financeiro dos governos estaduais (47,6%) e municipais (50,0%) e de empresas ou doadores individuais (14,2%).

O Relatório de Monitoramento do PNE assinala que o conceito de gestão democrática da escola está ancorado nos seguintes fatos:

[...] a escolha de diretores deve ocorrer a partir de critérios técnicos de mérito e desempenho, associados à participação da comunidade escolar; a escola possuir autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira; a elaboração de projeto pedagógico, currículos escolares, planos de gestão escolar, regimentos escolares e constituição de conselhos escolares ou equivalentes envolver a participação e

consulta às comunidades escolar (contando com alunos e seus familiares) e local, assegurando a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares (BRASIL, 2016b, p. 417).

Para o levantamento do processo de efetivação dessa meta o relatório argumenta algumas dificuldades para a coleta de dados. Assim, utilizou-se de dados disponibilizados pelo SAEB (Prova Brasil e ANEB) com referência de 2013.

Em relação à escolha de diretores escolares, o Relatório mostra que esta ocorre de várias formas e envolve vários procedimentos “predominando hoje aqueles relacionados a algum tipo de indicação (política, técnica, outros), já o processo misto de seleção e eleição se dá em apenas 12,2% das escolas, estando mais centralizado nas redes estaduais e nas localidades urbanas” (BRASIL, 2016b, p. 433).

Quanto à participação da comunidade escolar na formulação dos projetos político-pedagógicos foi possível constatar “a participação da equipe escolar, embora não possa ser percebida a de pais e alunos na atividade. Assim, 89,1% das escolas afirmaram contar com algum tipo de discussão com a equipe escolar acerca do desenvolvimento do projeto pedagógico” (BRASIL, 2016b, p. 433).

Sobre a constituição dos conselhos escolares por “localização da escola, 65,0% das escolas urbanas têm seus conselhos escolares constituídos por professores, funcionários, alunos e pais/responsáveis, enquanto nas escolas rurais o percentual chega a 56,9%. Em relação à inexistência de conselhos escolares, 15,3% das escolas rurais e 9,3% das urbanas encontram-se nessa situação” (BRASIL, 2016, p. 433).

Embora esta meta apresente dificuldades para mensurar dados, é necessário que se tenha clareza sobre a concepção do processo democrático nos espaços escolares. Sobre o princípio da gestão democrática, Gadotti (2014) entende que:

O princípio da gestão democrática não deve ser entendido apenas como prática participativa e descentralização do poder, mas como Radicalização da democracia, como uma estratégia de superação do autoritarismo, do patrimonialismo, do individualismo e das desigualdades sociais. Desigualdades educacionais produzem desigualdades sociais (GADOTTI, 2014, p.8).

Considerando que esta meta seja difícil de ser acompanhada por meio de dados estatísticos e que sua real efetivação ainda é um desafio, ressalta-se a grande importância da participação da sociedade nos setores sociais e, de forma específica, no

campo educacional. Com o acompanhamento efetivo e participativo da comunidade escolar, os esforços para concretizar gestões transparentes e democráticas se intensificam na medida em que necessitam atender às reivindicações das demandas locais. A figura do gestor escolar deve ultrapassar os interesses particular e político e o coletivo deve ser priorizado. Tanto o repasse quanto o destino dos recursos para o setor devem ser transparentes e, para isso, os conselhos escolares precisam desempenhar sua função social e educacional.

Perpassando pelas metas contidas no plano em estudo, visualizam-se alguns progressos e muitos desafios. Objetivando contemplar todas as metas e tendo visto que já se abordou 19 destas, agora contempla-se a meta 20, considerada por muitos estudiosos como a meta mais importante e desafiadora de todas, no sentido de que é a partir desta que as demais possuem condições de efetivar-se ou não.

A meta 20 do PNE trata do financiamento da educação e prevê *“ampliar o investimento público em Educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do Produto Interno Bruto (PIB) do País no 5º ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio”*.

Enquanto o PNE de 2001 sofreu vetos em relação a esta meta, o PNE de 2014, apesar de muitas expectativas, foi aprovado sem vetos pela Presidência da República. Fato que agradou a muitos, pois esta não é uma luta atual, ou seja, ampliar os recursos destinados à educação sempre foi pauta de discussão entre os setores políticos e civis. Já sobre o veto ocorrido em 2001, Davies (2014) observa que:

[...] aprovou um substitutivo prevendo várias disposições sobre financiamento, inclusive 7% do PIB, todas elas vetadas por FHC em 2001 com a alegação de que contrariavam o disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal, não indicavam fonte de receita correspondente e não estavam em conformidade com o PPA (Plano Plurianual), do governo federal. As alegações eram frágeis pois os governos podem fazer – e o fazem o tempo todo – remanejamento (legal e ilegal) de verbas. Além disso, o PPA seria inevitavelmente bastante alterado pelo simples fato de o próprio governo preferir remunerar o capital financeiro (através da taxa de juros) a investir nos setores sociais, fragilizando qualquer meta de qualquer plano. A consequência foi a inconsistência total da Lei do PNE (Lei nº 10.172/2001), que estabelecia metas de expansão para todos os níveis e modalidades de ensino, mas não previa nem os custos nem a fonte de recursos adicionais para o financiamento de tais metas, bastando apenas a aplicação do percentual mínimo de

impostos vinculados constitucionalmente à MDE, a “racionalização” dos gastos (usando os mesmos recursos para atender a um número maior de alunos – meta muito enfatizada no financiamento do ensino superior estatal), e a participação da sociedade (através de trabalho voluntário e contribuições financeiras), das ONGs (organizações não governamentais), da iniciativa privada e de novas tecnologias (DAVIES, 2014, p. 195).

Em relação ao financiamento da educação previsto no PNE anterior, a previsão de expansão da educação sem a previsão de custos para que isso ocorresse tornou o plano instável e, em decorrência, foi considerado por muitos estudiosos apenas uma carta de intenções.

Com a experiência desfavorável do PNE de 2001, muitas expectativas foram projetadas para o PNE de 2014 em relação ao financiamento da educação. Porém, mesmo sendo aprovado sem vetos, este sofreu críticas ao verificar que foi elaborado sem apresentar o diagnóstico da situação educacional e dessa forma “a definição dos custos e recursos disponíveis, as metas e estratégias se tornam apenas peça de retórica” (DAVIES, 2014, p. 197)

Assim, sem uma definição da destinação real dos recursos a efetivação das propostas torna-se inviável. O mesmo autor aponta alguns pontos fracos sobre a questão do financiamento em educação previsto no PNE 2014, o qual já foi abordado na seção anterior quando se tratou das fragilidades e expectativas em relação ao PNE (2014-2024).

Com o intuito de buscar compreender como vem ocorrendo o investimento público em educação, utilizam-se aqui os indicativos apresentados pelo Relatório de Monitoramento do PNE. De acordo com o documento Linha de Base, publicado em 2015, o investimento público em educação é analisado sob duas óticas: *investimento público direto em educação* - representa a soma de todos os recursos aplicados pelo setor público (união, estados e municípios) em educação e *investimento público total em educação* - engloba, além do investimento público direto, a complementação à aposentadoria futura dos profissionais da educação, os recursos destinados a bolsas de estudos e ao Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) e as transferências ao setor privado.

Para a análise da meta 20, o Relatório de Monitoramento do PNE utilizou o indicador do *investimento público total em educação* para o período de 2004 a 2014.

De acordo com o Relatório, observou-se uma evolução de 1,5 pontos percentuais no período de 2004 a 2014 em relação ao investimento público total em educação. Durante o biênio 2013-2014, o indicador se estabilizou em aproximadamente 6,0% do PIB.

Nas análises de dados por níveis/etapas de ensino, o ensino superior apresentou a maior evolução entre 2013 e 2014, com crescimento real de 8,0%. Entretanto, na etapa anos finais do ensino fundamental, houve diminuição de recursos financeiros investidos, apresentando perdas reais de -2,7% em 2014. A educação básica é a etapa que compreende o maior percentual (4,9% do PIB) do investimento público total sobre o PIB.

Observa-se também grande concentração dos recursos financeiros alocados em despesas correntes, principalmente em gastos com pessoal ativo. Em 2014, o volume dispendido em despesas correntes atingiu 84,8% do investimento público total em educação, sendo a folha de pagamento com pessoal ativo responsável por 46,2% desses gastos.

Sobre o financiamento da educação, Dourado (2016) também observa que este é campo de disputa de interesses entre o setor público e o privado. Alguns defendem que os recursos públicos deveriam se voltar apenas para o setor público; por outro lado havia os defensores da extensão desses recursos para o setor privado. “O setor privado logrou êxito ao garantir parte de seu financiamento, como previsto no Art.11 e em várias estratégias do Plano” (DOURADO, 2016, p. 34).

A meta em estudo traça doze estratégias para que esta seja alcançada até o fim da vigência desse plano, ou seja, até 2024. Assim, trata da fonte de investimentos; do salário-educação; fundo social do pré-sal; controle social; investimentos e custos por alunos; custo aluno-qualidade inicial; implementação do custo aluno-qualidade; definição do custo aluno-qualidade; cooperação; complementação de recursos; lei de responsabilidade educacional e critérios para a distribuição de recursos adicionais.

Na atualidade, sabe-se que falar em recursos e o seu aumento é uma reivindicação de vários segmentos sociais e, atrelado a este aumento, também destaca-

se a forma de aplicação conforme prevista em Lei. Sabe-se também que muitos recursos são desviados e é a partir dessa problemática que o controle sobre a aplicação das verbas se faz necessário. E quem é responsável por tal controle? Ora toda a sociedade civil e política e, em especial, os profissionais da educação que fazem parte desse quadro e que sofrem as mazelas da educação, muitas vezes, fragilizada por falta de recursos ou pela má aplicação dos mesmos.

Sem recurso suficiente não há como se pensar em ampliação de escolas para garantir a universalização da educação infantil, do ensino fundamental, da educação especial, em formar e valorizar adequadamente os profissionais da educação, em garantir a qualidade da educação e a educação em tempo integral, etc. Enfim, pensar em educação - e educação de qualidade - que promova o desenvolvimento integral dos estudantes, oferecendo-lhes condições adequadas para isso, requer investimentos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Antes do PNE de 2014, criou-se o PNE de 2001 - que não alcançou, de fato, sua efetivação. A história do PNE tem data de 1930 com o Manifesto dos Pioneiros, em 1964 com o golpe militar, este também não se concretizou. Com a redemocratização do país em 1988, houve mudanças na legislação e novas perspectivas educacionais foram almeçadas e traçadas em outros segmentos sociais que não somente o político.

Diante dos vetos sofridos no PNE de 2001/2010, sua efetivação foi dificultada, ficando marcado como uma carta de intenções. Houve uma proposição no plano, porém este não teve condições para sua materialização/efetivação. Em 2007, a educação no Brasil teve uma mola propulsora - o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) – que foi lançado em conjunto com o Plano Metas Compromisso Todos pela Educação, instituído pelo Decreto Lei nº 6.094, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação. Já em 2010, o governo lançou a proposta do atual PNE o qual permaneceu por cerca de quatro anos em tramitação.

O PNE em vigência prevê que planos decenais sejam efetivados pelos estados e municípios em sintonia com o Plano Nacional. Assim, o Plano Nacional é referência e base para a construção dos Planos Estaduais de Educação (PEE) e dos Planos Municipais de Educação (PME). Os Planos deverão ser acompanhados pelo Fórum Nacional de Educação (FNE) e pelo Conselho Nacional de Educação (CNE). O próprio plano sinaliza para lei de responsabilidade e acompanhamento do processo de efetivação das metas.

Ao longo do estudo que discutiu o Plano Nacional de Educação (2014-2024) enquanto política de Estado procurou-se dar uma visão do processo de efetivação - ainda que parcial. Assim, pode-se visualizar como está o percurso desse documento expresso pela Lei nº 13.005/2014.

A história da educação brasileira caracteriza-se como um processo marcado por disputas de projetos com concepções distintas acerca do papel do Estado. Em geral, as propostas decorrentes do campo educacional estiveram e ainda estão a serviço de grupos com interesses próprios. Contudo, graças à influência de alguns grupos interessados na melhoria da educação do país e, conseqüentemente, com a indicação

de instituição de um Plano de Educação é que ocorreram mobilizações e propostas com o intuito de colocar como foco principal na sociedade a “educação brasileira”. Um exemplo são as propostas do *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova em 1932*, pelas quais se buscou oferecer diretrizes para uma política de educação. Entretanto, sob interesses de grupos políticos, as propostas caíram no esquecimento e colocar em evidência a educação brasileira como meio para o desenvolvimento da sociedade não foi foco das discussões políticas por muito tempo.

Por meio de fatos que marcaram a história brasileira, nota-se que há uma centralidade em políticas e ações de governo em detrimento de políticas de Estado, fato que não contribui para o avanço e efetivação das políticas públicas em educação.

É a partir do final do século XX que passaram a ocorrer reformas políticas no papel do Estado, incluindo a área da educação. É por meio de movimentos sociais que a educação nacional passou a se articular. Paralelamente às mobilizações sociais e em sintonia com marcos legais (CF de 1988 e a LDB de 1996) é que culmina a necessidade de pensar e garantir a educação como direito social.

O atual Plano Nacional de Educação resultou também das discussões realizadas pela Conferência Nacional da Educação (CONAE) ocorridas em 2010, contribuindo para a avaliação das políticas e para a discussão do PNE. Foi a partir dessa Conferência que se formou o Fórum Nacional de Educação (FNE) e que, juntamente com o Ministério da Educação (MEC) e o Conselho Nacional de Educação (CNE), tornaram-se entidades essenciais para a consolidação de uma gestão democrática da educação básica e superior brasileira em busca da efetivação de um Sistema Nacional de Educação.

Entretanto, em abril de 2017 o MEC estabeleceu, via portaria, mudanças na composição do Fórum Nacional de Educação – vista como medida autoritária do governo. A partir das mudanças estabelecidas e diante da não revogação da Portaria do MEC nº 577/2017 a qual interfere na composição do FNE e do decreto de 26 de abril de 2017 que altera o calendário da Conae 2018 e passa a sua coordenação e a supervisão do FNE para a Secretaria Executiva do MEC, há um descontentamento dos integrantes do Fórum Nacional de Educação (FNE) e diante da resistência do MEC em revogar o documento, entidades se mobilizam e criam a Conferência Nacional Popular

de Educação (Conape), apresentado como movimento de resistência para resguardar a concepção de Conae e de Educação de qualidade como política de estado (SHAW, 2017, s/p).

A Conferência Nacional Popular de Educação (Conape) a ser realizada em 2018 objetiva monitorar as metas e fazer análise crítica das medidas que inviabilizam a “efetivação do Plano Nacional de Educação, em especial, a aprovação da Emenda Constitucional 95 de 2016, que estabelece um teto de 20 anos aos gastos públicos federais, inviabilizando a consagração plena de todos os direitos sociais, especialmente o direito à educação” (PROIFES, 2017, s/p).

Nesse contexto de mudanças, surgiu o Fórum Nacional Popular de Educação (FNPE) e a Conferência Nacional Popular de Educação (Conape), formados em resposta à destituição do Fórum Nacional de Educação (FNE) estabelecida por meio da portaria citada.

O PNE de 2014 é resultado de discussões que trouxeram à tona os problemas evidenciados pela educação brasileira, assim este plano prevê superar as deficiências que se acumulam historicamente: erradicar o analfabetismo, universalizar o atendimento escolar, superar as desigualdades educacionais, melhorar a qualidade da educação, formar o estudante para o trabalho e para a cidadania, promover o princípio da gestão democrática, estabelecer meta de aplicação de recursos públicos em educação, valorizar os profissionais da educação, promover os princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.

Ao se destacar cada um desses desafios educacionais, é possível perceber o quanto ainda há a percorrer em termos de efetivação e superação. Portanto, a organicidade de um plano acompanhada de planejamento adequado oferece condições para que se projetem ações para alcançá-las.

Em um comparativo de evolução da educação brasileira nos últimos anos é notável sua melhora, mesmo considerando que há aqui um déficit histórico se comparado a outros países. Contudo, poder-se-ia ter evoluído mais, se caso o sistema ao qual o país pertence não fosse refém de alguns interesses particulares.

Outro ponto a ser destacado é o espaço geográfico do país. Existe uma dimensão territorial muito extensa e o fato agrava ainda mais as disparidades por

regiões. As desigualdades entre as regiões, em termos educacionais, ficam evidenciadas no Relatório de Monitoramento do PNE. As regiões sul e sudeste do país se sobressaem em termos qualitativos, enquanto as regiões do norte e nordeste ficam aquém das projeções almejadas para que diminuam as diferenças por regiões.

Mediante a constatação da falta de concretização de muitas metas do PNE anterior é que o atual Plano Nacional de Educação continuou prevendo as mesmas metas. Porém, ao se adiar as ações, os problemas enfrentados pela educação brasileira serão somente protelados.

No que concerne ao cumprimento do que está previsto em lei, Augusto (2015) compreende que o fato das ações estarem contempladas no PNE não garante o seu cumprimento:

Embora seja necessário, não é suficiente estar na lei, pois estar escrito na lei não garante a mudança da precariedade das condições profissionais do magistério da educação básica no país. Isto seria apenas o passo inicial, pois representa que os elaboradores das políticas não estão de costas para a educação pública do país. Entretanto, faz-se necessária uma conjugação de fatores, vontade política, recursos financeiros bem aplicados na educação, além da participação das comunidades escolares e da sociedade em geral, no monitoramento das ações previstas, conforme mostram estudos, para mudar o quadro atual (AUGUSTO, 2015, p. 540).

Quando iniciados os estudos sobre a Lei 13.005/2014 havia muitas expectativas de que este seria um documento promissor para a educação brasileira e que, à primeira vista, os problemas educacionais seriam melhorados significativamente até o seu término. Conforme as reflexões acerca do documento foram ocorrendo bem como a leitura de especialistas da área, foi possível visualizar que é um plano que apresenta algumas fragilidades, porém com caráter de mais participação social, o que o torna mais acessível em termos de acompanhamento e reivindicações para que o mesmo venha a se materializar.

Desde sua aprovação, o Brasil vem passando por significativas mudanças políticas, sociais e econômicas, o que acabou refletindo em muitas ações previstas pelo plano. Ainda se encontra no terceiro ano de sua vigência, todavia muitas metas que tinham datas estabelecidas não foram efetivadas.

Mediante os fatos levantados, é possível conjecturar que algumas serão contempladas dentro da previsão temporal do plano, outras não, considerando o avanço que estas vêm apresentando do decorrer das séries históricas apresentadas pelo Relatório de Monitoramento do PNE.

Sobre as mudanças políticas ocorridas nos últimos anos, destaca-se a PEC 055/2016, que prevê, segundo Azevedo (2016, p. 256) “em favor da austeridade fiscal por duas décadas (até 2036), [...] na corrosão da sustentabilidade financeira de variados programas de seguridade social e de políticas públicas no País, inclusive na impossibilidade do cumprimento do Plano Nacional de Educação - PNE (2014-2024)”. Com o Novo Regime Fiscal (NRF), há um descontentamento social, pois se limitam investimentos no país e a área educacional, às vistas das propostas do PNE, fica comprometida, pois as metas, para serem alcançadas, precisam de investimentos no setor. Mais uma vez, a impressão que se tem é que os interesses das classes dominantes estão no topo das prioridades nacionais.

Sobre a ideologia dominante no país, Leher (2014) aponta que a hegemonia neoliberal presente no Brasil encaminha a expansão da oferta da escola pública. Contudo o conhecimento ainda fica associado à ideia de competência, em que a formação está a serviço de interesses do mercado capitalista.

Sobre as ações voltadas ao campo educacional o autor destaca ainda que:

As principais iniciativas educacionais em curso no Brasil de hoje, como as sistematizadas no Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/14), permite afirmar que a meta dos setores dominantes é educar a massa de crianças e jovens para um conformismo (que nada tem de estático) com a situação social vigente que pode e deve mudar para que tudo fique como está [...] (LEHER, 2014, p. 6).

Mesmo com indícios de que não se está evoluindo de forma satisfatória de acordo com os prazos estabelecidos pelo PNE de 2014, depositam-se neste documento algumas expectativas de que a educação nacional poderá melhorar em termos qualitativos. Acomodar-se e ficar à espera de resultados sem o empenho dos envolvidos nesse processo não é o mais recomendável. O plano prevê que sua execução e seu cumprimento serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas, devendo as instâncias responsáveis por esse processo divulgar os

resultados do monitoramento e das avaliações em sítios institucionais da internet. Assim, comunidade civil e escolar pode acompanhar a evolução do PNE que deverá estar à disposição para consulta pública. Nesse sentido, todos são chamados a acompanhar esse processo, bem como reivindicar a concretização das suas propostas.

O país carrega marcas pesadas de um passado que não valorizou a educação como deveria e, hoje, ainda sofre suas consequências, marcado principalmente pela falta de qualidade educacional, porém explicitado claramente por ordenamentos jurídicos. Sabe-se que se enfrenta uma crise política que afeta diretamente a educação brasileira. Entretanto, ainda há um período para se avançar com o PNE até o término de sua vigência e almeja-se que este não fique tão-somente projetado no papel ou se torne mais uma carta de boas intenções à sociedade brasileira.

Infelizmente, presencia-se na atualidade que movimentos articulados em prol do acompanhamento do PNE tiveram suas bases ameaçadas a partir de medidas aprovadas pelo governo, o que levou a novas organizações por entidades que ainda acreditam e almejam lutar pela educação em nosso país. Em 2018, novas Conferências da Educação serão realizadas e toda a sociedade precisa participar desse debate.

Destaca-se, ao término desse estudo, que as considerações acerca do PNE em vigência não se esgotam com as reflexões elencadas. O PNE está em processo de materialização, fato que impulsiona a fazer outros estudos sobre este documento. Assim, abrem-se novas possibilidades de estudos que contribuam para a necessária compreensão dos avanços das políticas educacionais no nosso país, especificamente os que se relacionam ao Plano Nacional de Educação.

REFERÊNCIAS

- AÇÃO EDUCATIVA. Educação, Desenvolvimento e Relações Internacionais. **Fórum Mundial de Educação na Coréia do Sul celebra a nova agenda internacional para educação**. 2015. Disponível em:<
<http://www.acaoeducativa.org.br/desenvolvimento/forum-mundial-de-educacao-na-coreia-do-sul-celebra-a-nova-agenda-internacional-para-educacao/>> Acesso em: 27 dez. 2016.
- ALMEIDA, P. R. **Panorama Brasil: Um raio-x inconveniente**. [14 de dezembro, 2016]. Congresso Brasil Paralelo. Entrevista concedida à Equipe do Brasil Paralelo. Disponível em:<https://www.youtube.com/watch?v=IFwpm7kjlWU&list=PL3yv1E7liXyRjrtVusbyOWxvbm9TW_zPP> Acesso em: 10 jan. 2017.
- AQUINO, L. M. S. **Formulação do Plano Nacional de Educação 2014-2024: a gestão democrática da escola na política pública**. 2015. Porto Alegre. [tese de doutorado].
- AUGUSTO, M. H. **A Valorização dos Professores da Educação Básica e as Políticas de Responsabilização: O que há de novo no Plano Nacional de Educação?** Cad. Cedes, Campinas, v. 35, n. 97, p. 535-552, set.-dez., 2015.
- AZEVEDO, M. L. N. **Transnacionalização e Mercadorização da Educação Superior: Examinando Alguns Efeitos Colaterais do Capitalismo Acadêmico (sem riscos) no Brasil – A Expansão Privado-Mercantil**. Rev. Inter. Educ. Sup.[RIESup] Campinas, SP v.1 n.1 p. 86-102 jul./set. 2015. ISSN 2446-9424.
- AZEVEDO, M. L. N. **O Novo Regime Fiscal: A Retórica da Intransigência, o Constrangimento da Oferta de Bens Públicos e o Comprometimento do PNE 2014-2024**. Tópicos Educacionais, Recife, v.22, n.1, jan/jun. 2016.
- BRASIL. **15 DE OUTUBRO DE 1827**. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM-15-> Acesso em: 11 maio 2017.
- BRASIL. **Brasil no PISA 2015: análises e reflexões sobre o desempenho dos estudantes brasileiros** / OCDE-Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Fundação Santillana. Brasília, 2016a.
- BRASIL. **Conferência Nacional de Educação (CONAE)**. Documento de referência da CONAE /2014. Brasília: MEC, 2014a.
- BRASIL. **Conferência Nacional de Educação (CONAE)**. Documento final da Conae. Brasília: MEC, 2010.
- BRASIL. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm> Acesso em: 13 set. 2016.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm constituição federal> Acesso em: 20 jun. 2016.

BRASIL. **Fórum Nacional da Educação**. 2013. Disponível em: <http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/educacao_brasileira_indicadores_e_desafios.pdf> Acesso em: 10 jan. 2017.

BRASIL. **Fórum Nacional da Educação. Plano Nacional de Educação. O Planejamento Educacional no Brasil**. 2011a. Disponível em: <http://fne.mec.gov.br/images/pdf/planejamento_educacional_brasil.pdf> Acesso em: 21 nov. 2016.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: Linha de Base**. – Brasília, DF: Inep, 2015.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014- 2016**. Brasília, DF: INEP, 2016b.

BRASIL. **Lei 13.415 de 16 de fevereiro de 2017**. 2017a. Disponível em: <<http://www.normaslegais.com.br/legislacao/Lei-13415-2017.htm>> Acesso em: 08 set. 2017.

BRASIL. **Lei aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 09 de janeiro de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm> Acesso em: 11 abr. 2017.

BRASIL. **Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 jun. 2014, Seção 1. Ed. Extra, p. 1. 2014b.

BRASIL. **Lei nº 9.394 de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 13 abr. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. **Relatório Educação para Todos no Brasil, 2000-2015**. Ministério da Educação. – Brasília: MEC, 2014c. 105 p. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002326/232699POR.pdf>> Acesso em: 26 dez. 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução nº 2, de 1º de julho de 2015**. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial em Nível Superior (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura) e para a Formação Continuada. Disponível em: < http://pronacampo.mec.gov.br/images/pdf/res_cne_cp_02_03072015.pdf > Acesso em: 15 out. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. **Resultado da avaliação quadrienal da pós-graduação brasileira mostra crescimento de cursos**. 2017b. Disponível em: < <http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=54741> >. Acesso em: 13 out. 2017.

BRASIL. PNE em movimento. **O Plano Nacional de Educação (2014/2024) em Movimento**. Disponível em: < <http://pne.mec.gov.br/> > Acesso em: 13 set. 2016.

BRASIL. **Projeto de Lei do Plano Nacional da Educação (PNE 2011-2020)**. Brasília. 2011b. Disponível em: < file:///C:/Users/user/Downloads/projeto_pne_2011_2020.pdf > Acesso em: 16 nov. 2016.

BESSA, M. Gargalos da especialização. **Ideologia**. Revista Nova Escola Ano: 3 nº: 293. P. 9. Junho/julho 2016.

CAMURRA, L. TERUYA, T. K. **Escola pública: manifesto dos pioneiros da educação nova e o direito à educação**. I Simpósio Nacional de Educação. XX Semana da Pedagogia. Cascavel, 2008.

COSTA, S. A.; NETO, L.B. **Políticas públicas/estatais: contribuição para o estudo da relação estado-sociedade**. Acta Scientiarum. Education Maringá, v. 38, n. 2, p. 165-172, Apr.-June, 2016.

CURY, C. R. J. **A qualidade da Educação Brasileira como Direito**. Educ. Soc. vol.35 n.129 Campinas Oct./Dec. 2014

CURY, C. R. J. **O Plano Nacional da Educação: Duas Formulações**. Cad. Pesq., n. 104, p. 162 -180, jul.1998.

CURY, C. R. J. **Por um Sistema Nacional de Educação**. Fundação Santillana. Moderna. 2010.

DAVIES, N. Fragilidades e desafios do financiamento em planos de educação: 10% do PIB são a salvação? In: SOUZA, Donaldo Bello de; MARTINS, Ângela. Maria. (Org.). **Planos de educação no Brasil: planejamentos, políticas, práticas**. São Paulo: Loyola, 2014, p. 183-205.

DICIONÁRIO ONLINE DE PORTUGUÊS. DICIO, 2017. Disponível em: < <https://www.dicio.com.br/planejamento/> > Acesso em: 05 out. 2017.

DIDONET, V. **Plano Nacional de Educação (PNE)**. Brasília, DF: Plano, 2000.

DOURADO, L. F. **Reforma do Estado e as Políticas para a Educação Superior no Brasil nos anos 90**. Educ. Soc., Campinas, vol. 23, n. 80, setembro/2002, p. 234-252.

DOURADO, L. F. **Políticas e Gestão da Educação Básica no Brasil: Limites e perspectivas**. Educ. Soc., Campinas, vol. 28, n. 100 – Especial p. 921-946, out. 2007.

DOURADO, L. F. **A Conferência Nacional de Educação, o Plano Nacional e a construção do Sistema Nacional de Educação**. RBPAAE – v.25, n.2, p. 365-376, mai./ago. 2009.

DOURADO, L. F. **Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: Questões Estruturais e Conjunturais de uma Política**. Educ. Soc. 2010, vol.31, n.112, p. 677-705. ISSN 0101-7330.

DOURADO, L. F. **Plano Nacional de Educação: Política de Estado para a Educação Brasileira**. Brasília: Inep, 2016. PNE em Movimento. ISSN 2448-4288.

EDUCAÇÃO PARA TODOS: **O Compromisso de Dakar**. Brasília: UNESCO. CONSED. Ação Educativa. 2001.

FERREIRA, P. O Globo. **País não cumpre metas do Plano Nacional da Educação para 2016**. 2016. Disponível em: < <https://oglobo.globo.com/sociedade/educacao/pais-nao-cumpre-metas-do-plano-nacional-da-educacao-para-2016-19604817>> Acesso em: 20 jan. 2017.

FILHO, J. M. B. **Panorama Brasil: Um raio-x inconveniente**. [14 de dezembro, 2016]. *Congresso Brasil Paralelo*. Entrevista concedida à Equipe do Brasil Paralelo. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=IFwpm7kjlWU&list=PL3yv1E7liXyRjrtVusbyOWxvbm9TW_zPP> Acesso em: 10 jan. 2017.

GADOTTI, Moacir. **Gestão Democrática da Educação com Participação Popular no Planejamento e na Organização da Educação Nacional**. 2014. Disponível em: < http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/artigo_moacir_gadotti.pdf> Acesso em: 23 out. 2017.

GATTI, B. A. **Análise das políticas públicas para formação continuada no Brasil, na última década**. Fundação Carlos Chagas. Revista Brasileira de Educação v. 13 n. 37 jan./abr. 2008.

GATTI, B. A.; BARRETO, E. S. S. **Professores do Brasil: impasses e desafios**. Brasília: UNESCO, 2009.

GATTI, B. A. **Formação de Professores: condições e problemas atuais**. Revista Internacional de Formação de Professores (RIFP), Itapetininga, v. 1, n.2, p. 161-171, 2016.

G1, Educação. **Entenda os principais pontos do Plano Nacional de Educação.** 2014. Disponível em: < <http://g1.globo.com/educacao/noticia/2014/06/entenda-os-principais-pontos-do-plano-nacional-de-educacao.html>> Acesso em: 23 jan. 2017.

HOLFLING, E. M. **Estado e Políticas (Públicas) Sociais.** Cadernos CEDES, Campinas, ano 21, n.55, p.30-41, nov. 2001.

IDOETA, P. A. G1. Economia. **Por que os recursos do pré-sal estão frustrando o setor da educação.** 2016. Disponível em: < <http://g1.globo.com/economia/noticia/2016/01/por-que-os-recursos-do-pre-sal-estao-frustrando-o-setor-da-educacao.html> > Acesso em: 23 jan. 2017.

KUENZER, A. Z. **As políticas de formação: A constituição da identidade do professor sobrance.** Educação & Sociedade. Ano XX, nº 68. Dezembro/1999.

LEHER, R. **Organização, estratégia política e o Plano Nacional de Educação.** 2014. Disponível em: < <http://marxismo21.org/wp-content/uploads/2014/08/R-Leher-Estrat%C3%A9gia-Pol%C3%ADtica-e-Plano-Nacional-Educa%C3%A7%C3%A3o.pdf>> Acesso em: 10 out. 2017.

LIMA, K. **Plano Nacional de Educação 2014-2024: nova fase do privatismo e da certificação em larga escala.** Educação pública: confrontos e perspectivas. Universidade e Sociedade. 2015. Disponível em: < <http://portal.andes.org.br/imprensa/publicacoes/imp-pub-1011061562.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2017.

Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932) e dos educadores 1959.

Fernando de Azevedo [et al.]. Recife: Fundação Joaquim Nabuco. Editora Massangana, 2010. 122 p. (Coleção Educadores). Disponível em: < <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me4707.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2016.

MARTINS, P. S. **Planejamento e Plano Nacional de Educação.** Cadernos ASLEGIS. Artigos & Ensaios. Janeiro/abril. 2010.

MARINHO, R.S. **Panorama Brasil: Um raio-x inconveniente.** [14 de dezembro, 2016]. Congresso Brasil Paralelo. Entrevista concedida à Equipe do Brasil Paralelo. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=IFwpm7kjlWU&list=PL3yv1E7liXyRjrtVusbyOWxvb m9TW_zPP> Acesso em: 10 jan. 2017.

OBSERVATÓRIO DO PNE. 2017. Disponível em: < <http://www.observatoriodopne.org.br/metas-pne>> Acesso em: 22 de abril 2017.

OLIVEIRA, J. B. A. **Congresso em foco: respeitando as diferenças. O Plano Nacional de Educação e o ajuste fiscal.** 2016.

OLIVEIRA, D. A. **Das políticas de governo à política de estado: Reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira.** Educ. Soc., Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr.-jun. 2011a.

OLIVEIRA, D. A et al. **Por um Plano Nacional de Educação (2011-2020) como política de Estado.** Rev. Bras. Educ. vol.16 no. 47. Rio de Janeiro May/Aug. 2011b.

OUTHWAITE, W. ; BOTTOMORE, T. **Dicionário do pensamento social do século XX.** Rio de Janeiro: Ed. Jorge Zahar, 1996.

PARANÁ. Dia a Dia Educação. **Programa de Desenvolvimento Educacional (PDE).** Disponível em:
<<http://www.gestoescolar.diaadia.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=20>> Acesso em: 15 maio 2016.

PARO, V. H. Políticas Educacionais: considerações sobre o discurso genérico e a abstração da realidade. In: DOURADO, L. F.; PARO, V. H. **Políticas educacionais e educação básica.** São Paulo: Xamã, 2001.

PIANA, M. C. **A construção do perfil do assistente social no cenário educacional** [online]. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009. 233 p. ISBN 978-85-7983-038-9.

PROIFES. **Fórum Nacional Popular de Educação lança página na internet.** 2017. Disponível em<
<http://www.proifes.org.br/noticias-proifes/forum-nacional-popular-de-educacao-lanca-pagina-na-internet>> Acesso em 11 dez 2017.

SAVIANI, D. **Educação no Brasil: Concepção e Desafios para o Século XXI.** 2000. Disponível em: < http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/revis/revis03/art1_3.html> Acesso em: 7 de nov. 2017.

SAVIANI, D. **Formação de professores: aspectos históricos e teóricos do problema no contexto brasileiro.** Revista Brasileira de Educação, v. 14 n. 40 jan./abr. 2009.

SAVIANI, D. **Formação de Professores no Brasil: Dilemas e Perspectivas.** Poiesis Pedagógica - V.9, N.1 jan/jun.2011.

SAVIANI, D. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação.** Campinas. Autores Associados, 2014a.

SAVIANI, D. **Plano Nacional da Educação PNE 2014-2024**. Teor integral conforme edição extra do Diário Oficial da União de 26/06/2014. Campinas. Autores Associados, 2014b.

SÁBIA, C. P. de P.; ALANIZ, É. P. **Plano Nacional de Educação - PNE (2014-2024): limites, avanços e perspectivas**. Revista do Instituto de Políticas Públicas de Marília, Marília, v.1, n.1, p.35-63, jul./dez. 2015.

SHAW, C. **Entenda o que é o Fórum Nacional de Educação (FNE) e como a ação arbitrária do MEC pode dissolver sua missão construída democraticamente na última década**. 2017. Disponível em: < <http://www.anped.org.br/news/entenda-o-que-e-o-forum-nacional-de-educacao-fne-e-como-acao-arbitraria-do-mec-pode-dissolver>> Acesso em: 10 dez 2017.

SILVA, G. **O Ensino Superior na Tramitação do Plano Nacional de Educação (2014-2024)**. 1. ed. Editora CRV. Curitiba, PR. 2015.

SIMONSEN, R.; GUDIN, E. **A controvérsia do planejamento na economia brasileira**. 3ª ed. Brasília. Ipea, 2010. 200 p.

SHIROMA, E. O et al. **Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos**. Perspectiva, v. 23, n. 2, p. 427-446, 2005.

SHIROMA, E. O. Redes sociais e hegemonia: apontamentos Para estudos de política educacional. In: **Políticas para a Educação: análises e apontamentos**. Mário Luiz Neves de Azevedo, Ângela Mara de Barros Lara (organizadores). Maringá: Eduem, 2011.

SOUZA, D. B. **Avaliações finais sobre o PNE 2001-2010 e preliminares do PNE 2014-2024**. Est. Aval. Educ., São Paulo, v. 25, n. 59, p. 140-170, set./dez. 2014.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Atraso na aprovação do PNE é lamentável, afirmam especialistas**. 2012. Disponível em: <<http://www.todospelaeducacao.org.br/reportagens-tpe/25281/atraso-na-aprovacao-do-pne-e-lamentavel-afirmam-especialistas/?pag=62>> Acesso em: 15 jun. 2016.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Todos pela Educação e o Plano Nacional da Educação**. 2014. Disponível em: < <http://www.todospelaeducacao.org.br/reportagens-tpe/30545/todos-pela-educacao-e-o-plano-nacional-de-educacao/>> Acesso em: 15 dez. 2016.

TOKARNIA, M. **Crise fiscal atrapalhou cumprimento do PNE, diz secretária executiva do MEC**. Agência Brasil, 2016. Disponível em: < <http://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2016-11/investimento-em-educacao-cai-desde-2015-diz-secretaria-executiva-do-mec>> Acesso em: 01 de fev. de 2017.

UNESCO. **Declaração de Jomtien**. Conferência Mundial sobre Educação para Todos. Jomtien, Tailândia, 1990. 1998. Disponível em: <
<http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000862/086291por.pdf>> Acesso em: 26 dez. 2016.

VALENTE, I.; ROMANO, R. **PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção?** Educ. Soc., Campinas, vol. 23, n. 80, setembro/2002, p. 96-107.

VALENTE, I. **PNE completa um ano e não saiu do papel**. 2015. Disponível em: <
<http://www.ivanvalente.com.br/pne-completa-um-ano-e-nao-saiu-do-papel/>> Acesso em: 3 de fev. 2017.