



EDUCAÇÃO BÁSICA NO PNE: DA ELABORAÇÃO DA AGENDA À AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

BASIC EDUCATION IN THE PNE: FROM AGENDA DEVELOPMENT TO RESULTS
EVALUATION

Carolina Machado d'Avila¹

<https://orcid.org/0000-0001-8134-3424>

Daniela dos Santos Caetano²

<https://orcid.org/0000.0002>

Resumo:

O planejamento educacional apresenta diferentes instrumentos que permitem desde a elaboração de uma agenda à implementação e avaliação da política de Estado que se visa consolidar. No que se refere à Educação Básica, o Plano Nacional de Educação representa uma importante prerrogativa de garantia do Direito à Educação, estabelecido tanto pela Constituição Brasileira de 1988, quanto pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. No que tange ao Plano, importa frisar que sua elaboração envolve práticas democráticas, mobilizadas por conferências que abarcam os entes federados em diferentes esferas. Todavia, embora seja uma política pública a ser concretizada em determinado período, alterações nas gestões governamentais interferem em seu desenvolvimento. Assim, esta proposta se deteve na trajetória do Plano Nacional de Educação em face do término de sua vigência no decênio 2014–2024. Objetivou-se conhecer possíveis percalços e êxitos, compreendendo o desenvolvimento do planejamento sob a perspectiva da Educação Básica no contexto nacional. Para tanto, recorreu-se à pesquisa bibliográfica e documental, voltando-se para elaborações teóricas e técnicas de descrição e análise do material levantado nos dispositivos de transparência do governo federal e sociedade civil. Outrossim, o Plano Nacional de Educação foi afetado por ações que ora incidiam sob sua aplicabilidade e ora lhe inviabilizavam, atravessando momentos de desencontros e incoerências no comando do governo federal. Ademais, o cenário previsto se pauta na possibilidade de superação dos desafios passados, haja vista a retomada das conferências de educação, almejando a construção de uma nova agenda educacional para o país.

Palavras-chave: Plano Nacional de Educação; Direito à Educação; Política Educacional; Avaliação.

¹ Docente do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico e no curso superior de licenciatura em Pedagogia, IFSP, Campus Boituva, São Paulo.

² professora adjunta de Língua Portuguesa na Secretaria Municipal de Educação de Campinas, São Paulo.

Abstract:

Educational planning presents different instruments that range from the elaboration of an agenda to the implementation and evaluation of the policy. Regarding Basic Education, the National Education Plan represents an important prerogative of the Right to Education's guaranteeing, which is established both by the Brazilian Constitution of 1988 and the National Education Law. About the Plan, it is important to emphasize that its elaboration involves democratic practices, mobilized by conferences that encompass the different federated levels of government. However, although it is a public policy to be implemented within a certain period, changes in government administrations interfere with its development. Thus, this research focused on the trajectory of the National Education Plan in the face of its validity end, in the decade 2014-2024. The objective is to understand possible challenges and successes, comprehending the development of planning from the perspective of Basic Education in the national context. To this end, bibliographic and documentary research were conducted, focusing on theoretical and technical elaborations of description and analysis of the material collected in the transparency devices of the federal government and civil society. Furthermore, the fulfillment of the National Education Plan's goals was affected by actions that sometimes affected its applicability and sometimes made it unfeasible, going through moments of disagreements and inconsistencies in the command of the federal government. Moreover, the projected scenario is based on the possibility of overcoming past challenges, considering the resumption of education conferences, aiming at the construction of a new educational agenda for the country.

Keywords: National Education Plan; Education Rights; Educational policy; Evaluation.

INTRODUÇÃO

No que se refere à Educação Básica, o Plano Nacional de Educação representa uma importante prerrogativa de garantia do Direito à Educação. Estabelecido tanto pela Constituição Brasileira de 1988³ quanto pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional⁴, as mobilizações para a elaboração do Plano Nacional de Educação 2014-2024 tiveram início no final do segundo mandato do Presidente Luís Inácio da Silva, ainda em 2010, sendo finalizadas em 2014, com a publicação da Lei nº 13.005, em 25 de junho de 2014.

É fundamental ressaltar que a construção de um Plano Nacional de Educação requer a participação ativa da comunidade em práticas democráticas, por meio de conferências que englobam os diferentes entes federativos nas três esferas. As conferências nacionais são precedidas por conferências municipais e estaduais, convocadas pelo respectivo poder executivo. De acordo com Avritzer (2012), a primeira conferência nacional foi realizada na década de 1940, ainda no governo de Getúlio Vargas, e tinha como tema a saúde. Até 2012, o autor destaca a realização de outras 115 conferências, sendo 74 durante os governos petistas, entre 2003 e 2012, com ampliação

³ Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: [...]

⁴Art. 9º A União incumbir-se-á de: I - elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios [...]

dos temas para ambiente, educação, políticas para minorias, esportes, assistência social, entre tantas outras áreas importantes para a proposta de políticas públicas que garantam a efetivação dos direitos sociais.

Para Pogrebinschi e Santos (2011), a proposta de envolver a sociedade civil nos debates proporciona a efetiva participação política dos cidadãos e o envolvimento mais direto na gestão pública. A realização das conferências pressupõe debates de propostas divididas em temas mais específicos, em grupos menores. Após debates e apreciação por parte desses grupos, o texto segue para aprovação em plenária, a qual é responsável pela elaboração de um texto final, que terá como objetivo direcionar as decisões do poder legislativo na elaboração de políticas públicas para cada setor.

Após a aprovação, o PNE 2014–2024, como toda política pública a ser concretizada em determinado período, esteve sujeito às interferências em sua implementação, devido a questões específicas das gestões governamentais. Dessa forma, este trabalho se propõe a analisar a trajetória do Plano Nacional de Educação em face do término de sua vigência no decênio 2014–2024, seus percalços e êxitos, compreendendo o desenvolvimento do planejamento sob a perspectiva da Educação Básica no contexto nacional.

Neste sentido, optou-se pela pesquisa bibliográfica e documental, voltando-se para elaborações teóricas e técnicas de descrição e análise do material levantado nos dispositivos de transparência do governo federal e sociedade civil. Tal escolha se deu em função da necessidade de entendimento acerca da política desenvolvida durante o PNE 2014–2024, desde a literatura produzida por estudiosos da questão, no que concerne à pesquisa bibliográfica, ao levantamento e análise dos documentos elaborados pelos órgãos competentes. Sobre a pesquisa e análise documental, Leite e Caetano (2024, p. 236) apreciam que se pautam na apuração dos documentos oficiais, conscientizando-se de sua potência como fonte de registro e instrumento que legitima e intervém na realidade e que apresentam uma série de vantagens, pois os documentos constituem fonte rica e estável de dados.

Assim, o trabalho está organizado em: introdução, contextualizando o objeto de estudo, objetivo e metodologia; três seções onde se elabora sobre as conferências nacionais, a política social no Brasil, a análise do cumprimento das metas; e considerações finais.

AS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO: BREVE RESGATE HISTÓRICO

A primeira Conferência Nacional de Educação foi realizada em 1941, sob a organização do recém-criado Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), no governo de Getúlio Vargas, vinculada aos primórdios do Ministério da Educação e da Saúde Pública, antes mesmo da Constituição Federal de 1988, por meio da Lei n. 378, de 13 de janeiro de 1937, a qual propõe a instituição da Conferência e seus respectivos trâmites.

Art. 90. Ficam instituídas a Conferência Nacional de Educação e a Conferência Nacional de Saúde, destinadas a facilitar ao Governo Federal o conhecimento das actividades concernentes à educação e à saúde, realizadas em todo o País, e a

oriental-o na execução dos serviços locais de educação e de saúde, bem como na concessão do auxílio e da subvenção federais (Brasil, 1937).

Anos depois, com a promulgação da CF Cidadã e com a previsão do PNE no artigo 214, a CONAE - Conferência Nacional de Educação se tornou um importante instrumento da escuta popular nos processos de gestão democrática da educação brasileira.

De acordo com Petinelli (2015, p. 644), as Conferências de Políticas Públicas constituem um espaço de velhas e novas políticas governamentais que integram um processo decisório de formação da agenda. Ou seja, a partir da consulta às entidades representativas da sociedade civil e movimentos sociais, um governo ou outro define sob quais destaques e ângulos a política se deterá.

Cabe frisar que, sendo uma bússola para a atuação governamental, com a disposição da política de Estado estabelecida pelo PNE, as Conferências de Educação também se configuram em espaço de disputa, onde diferentes segmentos defendem seus interesses. Assim, por se tratar de uma arena política, com discursos previamente engendrados, não são garantias de atendimento às principais demandas populares, uma vez que dependem da participação de representantes compromissados com as lutas do povo pelo direito à educação, fundamentado tanto nos dispositivos legais, quanto nas emergências suscitadas ao longo do tempo.

No que tange à CONAE 2010⁵, sob o tema: “Construindo um Sistema Nacional Articulado de Educação: Plano Nacional de Educação - suas diretrizes e estratégias de ação”, com chamamento no segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva e ampla participação de setores progressistas da sociedade, a Conferência ganhou novos contornos, sendo reconhecida pelo seu caráter democrático e necessária à instituição do PNE, como pela densidade das discussões em relação à qualidade e o financiamento da educação pública.

De acordo com Abicalil (2010, p. 11–12) os destaques da organização, mobilização e defesa de instituições, além das representações setoriais importantes, envolvendo gestores, trabalhadores da educação e estudantes, trouxeram à luz a densidade das contradições próprias das heranças de desigualdades históricas, agravadas pelo colonialismo capitalista e revividas pelo neoliberalismo imediatamente subsequente ao arejamento democrático do final dos anos 80 do século passado.

Segundo Lino e Morgan (2018, p. 73) a CONAE 2010 se insere num contexto de influência, que tem como princípio a participação popular na construção da política educacional nacional.

⁵ De 28 de março a 01 de abril de 2010 foi realizada a 1ª Conferência Nacional de Educação. “A 1ª Conferência Nacional de Educação (Conae) acontece, com a participação de cerca de 2,5 mil delegados. Com o tema ‘Construindo um Sistema Nacional Articulado de Educação: Plano Nacional de Educação, suas Diretrizes e Estratégias de Ação’, a conferência abrange todos os níveis de ensino, com ampla participação da sociedade civil, agentes públicos, entidades de classe, estudantes e profissionais da educação. Entre suas principais propostas estava a destinação de 10% do PIB para o setor. Em junho de 2014, o Brasil se tornaria um dos cinco países do mundo a adotar a medida, com a sanção da presidente Dilma ao Plano Nacional de Educação aprovado pelo Congresso. Outras importantes resoluções da Conae seriam o aumento da participação dos estados, municípios e da União no financiamento da educação; o estabelecimento de cotas no ensino público superior com recorte racial; eleições para diretores de escolas públicas e a defesa da autonomia dos gestores da educação na administração de recursos” (Fundação Henrique Cardoso, 2021).

Ademais, as autoras evidenciam discrepâncias entre o sentido do termo “gestão democrática” proposto pela sociedade através da Conferência e aquele adotado no Projeto de Lei enviado à Câmara dos Deputados, onde o primeiro se refere ao alargamento dos processos democráticos e de discussão e o segundo para questões de mérito e desempenho.

Importa destacar que o chamamento da CONAE 2010, embora estivesse voltado para a construção do Sistema Nacional de Educação e para o Plano Nacional, tinha como intenção primeira o amplo debate com a sociedade civil a fim de levantar as demandas advindas de diferentes movimentos para a elaboração do PNE 2011–2020, sendo assim considerada um marco na história da educação nacional.

De acordo com Gomes (2010, p. 197), em relação à especificidade do eixo VI da Conferência de 2010, referente à Justiça Social, Educação e Trabalho: Inclusão, Diversidade e Igualdade e as expectativas em torno do PNE 2011–2020:

[...] além da superação da relação entre a educação e esses padrões históricos de segregação, o novo PNE deverá considerar as condições reais de acesso ao trabalho, à moradia, à terra e à saúde, que condicionam a efetivação do direito à educação e ao conhecimento dos indígenas, dos negros, dos quilombolas, das pessoas com deficiência, das mulheres, dos trabalhadores do campo e da cidade, da população LGBT, dos jovens e adultos, entre outros. Consequentemente, esse plano deverá propor políticas integradas e afirmativas visando à correção das desigualdades que incidem sobre esses sujeitos e os coletivos dos quais fazem parte, a fim de tornar viável o seu direito à educação (Gomes, 2010, p. 198).

Em relação à CONAE 2014, realizou-se durante o primeiro mandato da presidenta Dilma Vana Rousseff, com o tema: “O PNE na Articulação do Sistema Nacional de Educação: participação, cooperação federativa e regime de colaboração”. Em comparação à Conferência realizada em 2010, a de 2014 teve como grande expressividade disputas em âmbitos políticos/ideológicos, enviesados por setores empresariais e fundamentalistas.

O acirramento de tal disputa em plena Conferência Nacional de Educação pôde ser compreendido como um reflexo da crescente onda conservadora, neoliberal, com pressupostos religiosos, responsáveis por revitalizar, manter, reproduzir e defender discursos e práticas preconceituosas e discriminatórias no quadrante da educação pública.

Acerca do cenário vigente na CONAE 2014, Maria Margarida Machado revela para a Agência Brasil a necessidade de uma educação pública que considere a diversidade brasileira.

O sistema nacional de educação não pode esquecer que o país é muito diverso. Temos que compreender e respeitar esta diversidade. Uma política de educação que não respeita a diversidade vai manter a situação da população no campo, onde temos o maior índice de analfabetismo; vai permanecer a segregação das pessoas com necessidades especiais, porque o sistema não assume a educação inclusiva; e vai deixar a educação de jovens e adultos como uma área marginal da política educacional, desconsiderando essas tantas pessoas sem escolaridade (Machado, 2014).

Outrossim, segundo o coordenador geral do Fórum Nacional de Educação (FNE), Francisco das Chagas, a CONAE se constitui de importante instrumento para a implementação do PNE, incidindo no Custo Aluno-Qualidade Inicial e na construção do Sistema Nacional de Educação.

Dez anos passados da CONAE 2014, no presente ano, a CONAE 2024 trouxe ares de retomada do diálogo democrático. A Conferência foi convocada por meio do Decreto Presidencial n. 11.697, de 11 de setembro de 2023, com o tema “Plano Nacional de Educação 2024–2034: Política de Estado para garantia da educação como direito humano com justiça social e desenvolvimento socioambiental sustentável”. A CONAE 2024 foi organizada em sete eixos, sendo eles:

- Eixo I - O PNE como articulador do Sistema Nacional de Educação (SNE), sua vinculação aos planos decenais estaduais, distrital e municipais de educação, em prol das ações integradas e intersetoriais, em regime de colaboração interfederativa;
- Eixo II - A garantia do direito de todas as pessoas à educação de qualidade social, com acesso, permanência e conclusão, em todos os níveis, etapas e modalidades, nos diferentes contextos e territórios;
- Eixo III - Educação, Direitos Humanos, Inclusão e Diversidade: equidade e justiça social na garantia do Direito à Educação para todos e combate às diferentes e novas formas de desigualdade, discriminação e violência;
- Eixo IV - Gestão Democrática e educação de qualidade: regulamentação, monitoramento, avaliação, órgãos e mecanismos de controle e participação social nos processos e espaços de decisão;
- Eixo V - Valorização de profissionais da educação: garantia do direito à formação inicial e continuada de qualidade, ao piso salarial e carreira, e às condições para o exercício da profissão e saúde;
- Eixo VI - Financiamento público da educação pública, com controle social e garantia das condições adequadas para a qualidade social da educação, visando à democratização do acesso e da permanência;
- Eixo VII - Educação comprometida com a justiça social, a proteção da biodiversidade, o desenvolvimento socioambiental sustentável para a garantia da vida com qualidade no planeta e o enfrentamento das desigualdades e da pobreza (Brasil, 2024).

Com expressiva participação nas etapas municipais e estaduais, a expectativa de que o documento final aprovado na conferência nacional subsidie sem grandes danos o próximo PNE 2024–2034. Todavia, para que o plano avance, Portela (2024) afirma que é preciso condições de financiamento e gestão para que as metas sejam cumpridas e reforça que: “Se você não tiver

previsão de recursos e mecanismos de gestão necessários para que as coisas funcionem, ou seja, garantam a cooperação federativa que o PNE pressupõe, não haverá plano” (Portela, 2024).

Ademais, espera-se que com a elaboração do Plano e sua aprovação, a política pública decenal possa atender às demandas voltadas para a melhoria da educação brasileira com justiça social.

ANÁLISE POLÍTICA E SOCIAL DO BRASIL ENTRE 2014 E 2024

Antes de prosseguir com a análise dos dados relativos especificamente ao cumprimento das metas do PNE 2014–2024, é importante compreender o momento social e político brasileiro da referida década. Para Souza (2006), uma análise política efetiva parte da compreensão dos acontecimentos, cenários, atores, relação de forças e a articulação entre estrutura e conjuntura de uma determinada época.

Ainda durante o primeiro mandato da presidenta Dilma Vana Rousseff⁶, aconteceram manifestações populares, com a demanda de descontentamento em relação ao aumento das tarifas dos transportes públicos, movimento que ficou conhecido como “Jornadas de Junho de 2013”, cujos protestos foram convocados pelo “Movimento Passe Livre⁷”. Durante as manifestações, jovens usavam camisas verde-amarelo, indicando uma posição “neutra” ou “de todos os brasileiros” em relação à não vinculação a partidos políticos, protestando contra o aumento das tarifas dos transportes públicos e solicitando isenção de pagamento para toda a população. A esse movimento, aos poucos, juntaram-se outros manifestantes, com questionamentos diversos e difusos, como “contra tudo o que está aí” ou “contra a corrupção”, que logo se tornaram um “Fora PT” (Amaral, 2016).

Em 2014, a presidenta Dilma Rousseff é reeleita, mas o resultado das urnas é questionado pelo partido derrotado, PSDB⁸. Em 2015, manifestações convocadas por movimentos como o “Vem pra rua”, ligado à juventude do PSDB, e o Movimento Brasil Livre - MBL acontecem com discursos aparentemente desconexos que vão desde o antipetismo e pedido de impeachment da presidenta Dilma, por motivo de corrupção, até a intensificação de um discurso pentecostal, religioso e moralista que questiona a diversidade e os comportamentos morais conquistados por grupos minoritários (Oliveira; d’Avila, 2022).

Para Saad Filho (2016) os governos Lula e Dilma ganharam apoio de massas antes desorganizadas, principalmente pelos avanços nos programas sociais, mas perderam base política ao longo dos anos. O autor destaca que os governos petistas sempre tiveram relações complexas

⁶ 2011–2014.

⁷ Nas redes sociais, o Movimento Passe Livre se descreve como “O Movimento #PasseLivre é um movimento social autônomo que luta por um #transporte verdadeiramente público, sob controle popular e sem catracas” (Movimento, 2024).

⁸ PSDB pede ao TSE auditoria para verificar 'lisura' da eleição. Objetivo, segundo partido, é evitar 'sentimento' de que houve fraude. Proposta prevê criação de comissão com membros do TSE e dos partidos (PSDB, 2014).

com o Congresso, mas a situação ficou ainda mais vulnerável pela grande fragmentação partidária, crise econômica e incapacidade do governo Dilma em negociar com os políticos profissionais.

A elite se afastou em decorrência de crises como o “mensalão”, mas algumas classes mais altas continuaram sendo beneficiadas com as políticas neoliberais; no entanto, tempos depois, estas também se afastaram devido à percepção de que o Estado estava fora de controle. Enquanto a economia estava favorável, o PT teve um grande poder de negociação. Contudo, após a crise, a mídia hegemônica propaga e reforça o discurso *lavajatista* de que o partido comanda a corrupção no país, resultando na perda da capacidade de liderança, tanto das massas como do próprio governo.

O ajuste fiscal aplicado no início do segundo mandato de Dilma traiu a expectativa dos 53 milhões de eleitores que foram seduzidos pelas promessas de sua campanha de manutenção dos empregos e dos direitos trabalhistas. À crise de popularidade de seu segundo governo somou-se o descontentamento dos setores médios tradicionais insatisfeitos com a diminuição das desigualdades entre as classes sociais. Quando a operação Lava Jato da Polícia Federal decidiu focar exclusivamente nos políticos petistas envolvidos em esquemas de corrupção na Petrobras, esses setores foram às ruas exigir a queda do governo (Braga, 2016, p. 52).

Ainda de acordo com Braga (2016), outro fator que provocou o impeachment de Dilma Rousseff foi a pressão dos empresários em relação à reforma previdenciária, a exigência de maior austeridade fiscal e o fim das proteções trabalhistas, medidas tomadas por seu sucessor, o então vice-presidente Michel Temer, que assumiu após o impedimento de Dilma Rousseff.

Paulani (2016) aponta que, já nos primeiros meses de mandato, Temer anunciou um pacote de medidas econômicas alinhado aos ideários neoliberais, iniciando pelo estabelecimento de um teto de gastos. Os cortes nas pastas da saúde e da educação foram considerados fundamentais para a recuperação econômica pretendida pelo governo, como proferido pelo então ministro da economia, Henrique Meirelles, em entrevista coletiva.

Para uma outra ideia dos impactos do novo regime fiscal nas políticas sociais, é interessante recorrer também a um estudo do Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos socioeconômicos - DIEESE, que fez uma projeção do teto dos gastos aplicado como se estivesse em vigor nos anos de 2002 a 2015. No caso da educação, com a nova regra, a redução seria de 47% no período. Já com relação às despesas de saúde, a redução seria de 27%. Isso significa, em valores, que a perda na saúde, entre 2002 e 2015, teria sido de R\$ 295,9 bilhões e, na educação, de R\$ 673,6 bilhões, o que corresponderia a um montante total em torno de R\$ 969,5 bilhões que, na lógica do novo regime fiscal já em vigor, seriam expropriados das políticas sociais para remunerar os investimentos dos donos da dívida pública brasileira. Já de acordo com um estudo do IPEA, divulgado no início do mês de outubro de 2016, somente o SUS perderá, com o novo regime fiscal, cerca de R\$ 743 bilhões (Mariano, 2017, p. 263).

Após o mandato tampão de Temer, o governo de Jair Bolsonaro deu continuidade às políticas econômicas vigentes no período anterior. Em seu segundo ano de mandato, a pandemia

de Covid-19, com suas restrições de circulação, aumentou ainda mais desigualdades sociais e educacionais para o País e, juntamente com os cortes de verbas, afetou o alcance das metas previstas no PNE.

O Ministério da Educação, marcado por descontinuidades na gestão — com 3 ministros empossados⁹ —, além de diversas mudanças em seu quadro técnico, teve uma atuação alinhada a pautas morais e ideológicas, muitas vezes exageradas ou, até mesmo, inexistentes; cortes elevados no financiamento da educação; ataques frequentes a professores e à educação superior. No governo Bolsonaro, em dezembro de 2020, foi aprovada a inclusão do novo Fundeb na Constituição Federal de 1988.

Em 2022, após a vitória de Lula à Presidência da República, é instituída uma comissão responsável pela transição de governo, a qual aponta que, em relação à educação

[...] nos últimos anos, as políticas e os programas educacionais foram afetados por sucessivos e sistemáticos cortes de recursos. O valor previsto no orçamento de 2023, descontadas as transferências obrigatórias aos entes subnacionais para a educação básica, é inferior em R\$ 18,5 bilhões à média do valor comprometido no período 2015-2021, e inferior em R\$ 9,2 bilhões ao de 2021, que já havia sido o pior ano de toda a série. (Comissão de transição governamental, 2022, p. 16).

O terceiro governo de Lula inicia com a nomeação do ministro Camilo Santana, ex-governador do Ceará, Estado com reconhecido sucesso na área da educação. De acordo com informações oficiais, em 2023 foram retomadas as políticas de implementação dos Programas Escola de Tempo Integral, Compromisso Nacional Criança Alfabetizada e Estratégia Nacional das Escolas Conectadas, além de uma promessa do governo de revisar a política que implementou o novo Ensino Médio.

Em novembro de 2023 o MEC começou a articular a construção do novo PNE, através da Secretaria de Articulação Intersetorial e com os Sistemas de Ensino, seguidos das etapas municipais e estaduais das conferências de educação. Finalmente, em janeiro de 2024 foi realizada a Conferência Nacional de Educação - CONAE e, já em fevereiro, o documento final do novo PNE foi encaminhado ao MEC.

O PNE 2014–2024: ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DAS METAS

Os indicadores dos cumprimentos das metas do PNE são apresentados através de informações estatísticas no Painel de Monitoramento do PNE e nos Relatórios, ambos produzidos e publicados pelo INEP. Os Relatórios são publicados a cada dois anos, sendo o último o que compreende o biênio 2020–2022, anos em que as pessoas tiveram que lidar com as restrições impostas pela pandemia de Covid-19, como a indicação para o isolamento social e o fechamento

⁹ Ricardo Vélez Rodrigues (jan-abr/19); Abraham Weintraub (abr/19 a jun/20); Milton Ribeiro (jul/20 a mar/22) e Victor Godoy Veiga (mar-dez/22). Entre junho e julho de 2020 houve vacância no cargo devido à nomeação de Carlos Decotelli, destituído antes mesmo de tomar posse por falsificação em seu currículo.

de escolas. A pandemia, além de decisões políticas do governo federal da época, também impediu a realização do Censo em 2020 e das Pnad contínuas de 2020 e 2021, os quais são as fontes de informação que permitem um acompanhamento mais próximo dos indicadores das metas do PNE. Nesta seção iremos analisar o cumprimento das metas relacionadas diretamente à educação básica.

O relatório “Balanço de acompanhamento do PNE”, elaborado pelos membros da Campanha Nacional pelo Direito à Educação e divulgado na Semana de Ação Mundial, mostra que, das 20 metas, apenas duas foram parcialmente cumpridas — as metas 11 e 16, enquanto as demais não foram atingidas ou, ainda, apresentam retrocesso.

Em relação à Meta 11, o relatório da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2023) aponta que houve um aumento do número de matrículas na educação técnica de nível médio, tanto nas redes públicas como na rede privada, se comparado ao ano de 2013, com uma expansão em torno de 60 mil matrículas por ano, nas duas redes. Embora o aumento seja positivo, a meta era a criação de aproximadamente 296 mil matrículas por ano nesta modalidade de ensino. O documento ainda indica que esse aumento pode ser devido à reforma do ensino médio, aprovada em 2016, que traz o ensino profissionalizante como uma das possibilidades de itinerários formativos, os quais foram implementados com dúvidas em relação à qualidade (Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2023).

Além disso, destaca-se também a expansão da Rede Federal de Ensino, da qual fazem parte os Institutos Federais de Educação que, por sua lei de criação n.º 11.982/2008, devem destinar 50% da oferta de vagas para o ensino médio profissionalizante. A expansão da rede federal se intensificou entre 2003 e 2016, totalizando, em 2019, 661 unidades distribuídas por todo o país (CONIF, 2019). Mesmo com os congelamentos de recursos orçamentários destinados aos IF, informações dos Censos Escolares entre 2013 e 2023 apontam que as matrículas dos cursos técnicos profissionalizantes — sejam integrados ao ensino médio, regular ou EJA, concomitantes e subsequentes — passaram de 241.473 para 328.097, um aumento de 35,8%.

Em relação à meta 16, de formar os professores da educação básica em nível de pós-graduação, a análise dos dados entre 2014 e 2021 indicava crescimento em um ritmo adequado para o cumprimento das metas em 2024 (Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2023). Dados do Painel de Monitoramento do PNE (2024) mostram que em 2022, na média, 47,4% dos professores da educação básica tinham formação em pós-graduação. Quando se analisa as diferenças regionais, nota-se que, embora o percentual de professores com essa formação tenha aumentado em todas as regiões, no Sul e no Centro Oeste a meta é superada, com 65,2% e 60,1% dos professores pós-graduados, respectivamente, enquanto no Norte e Sudeste, apenas 40,5% dos professores têm este nível de formação. A região Nordeste se aproxima da média nacional, com 46,8% de docentes pós-graduados.

As demais metas relacionadas diretamente ao acesso, permanência e qualidade da educação básica ficaram bastante abaixo do esperado, conforme quadro abaixo:

Quadro 1 - Análise das metas do PNE relativas à educação básica

Metas	Análise
Meta 1	Dados Pnad Contínua - Educação ¹⁰ (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2024) indicam que mesmo com um aumento constante no número de matrículas nesta etapa de ensino, em 2023, 93% das crianças de 4 a 5 anos estão frequentando a escola. Longe, portanto, da previsão de 100%. Em relação à frequência de crianças de 0 a 3 anos em creches, os dados também indicam um aumento significativo, de 30,3% em 2016 para 38,7% em 2023, mas sem chances de chegar na meta de 50% em 2024. A Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2023) destaca, nesses indicadores, o alto número de matrículas em instituições conveniadas em alguns estados e no DF.
Meta 2	De acordo com a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2023) o percentual de crianças e adolescentes — entre 6 e 14 anos — que frequenta ou já concluiu o ensino fundamental é de 96,3%, inferior a 2014, cujo índice era de 97,2%, havendo, portanto, retrocesso nesse indicador. Em relação à população de 16 anos ou mais com ensino fundamental concluído, houve avanço de 73,1% em 2014 para 89,2% em 2022.
Meta 3	Os indicadores apresentados pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2023) mostram que, entre os jovens de 15–17 anos, 94,4% frequentavam a escola em 2022, sendo 76,7% no ensino médio, etapa esperada para essa idade. Portanto, nenhum dos indicadores nesta meta foram atingidos.
Meta 4	A falta do Censo em 2020 prejudicou o levantamento, bem como a mudança na metodologia de publicação dos dados do Inep, dificultando o acompanhamento do cumprimento desta meta (Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2023).
Meta 5	Não cumprida, dentre outras coisas, pela modificação dos indicadores. Desde a publicação dos primeiros resultados do Saeb, após a vigência do PNE, houve alteração da idade dos alunos que serão avaliados. O PNE indica o 3º ano do ensino fundamental, mas em 2018, após a publicação da BNCC, a avaliação é aplicada no 2º ano. Além disso, a pandemia de Covid-19 e o isolamento das crianças é outro fator que prejudica o alcance da meta (Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2023).
Meta 6	Na média nacional, o percentual de alunos que estuda em tempo integral está próximo ao patamar de 2015, com um período de crescimento de matrículas em 2022, após anos de queda. Se considerarmos as regionalidades, no Nordeste chegou à marca de 23,2% de alunos em tempo integral, próximo da meta, mas inferior a 2015, quando esta foi atingida com 25,4%. No outro extremo, no Norte, apenas 8,4% dos discentes estão em tempo integral. Outro ponto que merece destaque são as matrículas na rede federal, que vão de 25,9% em 2013 para 42,2% em 2022, indicando uma possibilidade de o ensino médio integrado dos institutos federais estar influenciando bastante neste índice.
Meta 7	Nos anos iniciais do ensino fundamental percebe-se, até 2019, que na média nacional o índice permaneceu em progresso e acima da meta esperada. No entanto, em 2021 há uma queda no índice, provavelmente motivada pelo fechamento das escolas e crise sanitária, com a nota voltando ao patamar de 2017. Na avaliação dos anos finais do ensino fundamental, embora a

¹⁰ Os dados da Pnad Contínua - educação apresentam uma lacuna entre 2020 e 2021.

	meta nunca tenha sido alcançada, verifica-se um aumento progressivo das notas, inclusive nos anos de pandemia. O mesmo movimento observa-se no ensino médio, cujo progresso tem sido constante, com nota 4,2 em 2021, mas bem distante da meta de 5,2 (INEP, 2024).
Meta 9	A partir de 2016, a modalidade de ensino tem sido marcada por cortes de recursos, descontinuidade de programas e políticas, incluindo a extinção da Secadi, a reforma do ensino médio e a possibilidade de oferta da EJA na modalidade à distância ¹¹ , ações que tendem a precarizar ainda mais a qualidade da educação (Almeida; Souza, 2022). Além disso, ainda de acordo com os autores, o público da EJA foi um dos mais afetados pela falta de acesso e adaptação ao formato remoto, durante a pandemia de Covid-19. A previsão de atingir 93,5% da população alfabetizada aconteceu em 2017, dois anos após o previsto pelo PNE, na meta 9, chegando a 95% em 2021, mas retornando a 94,4% em 2022. A taxa de analfabetismo funcional, após anos em queda, apresentou alta de 11,4% em 2021 para 12,3% em 2022 (INEP, 2024).
Meta 10	Dados do Painel de Monitoramento do PNE (INEP, 2024) apontam que, em relação à meta 10, entre 2013 e 2016 o percentual de matrículas na EJA integrada à educação profissional manteve-se estável, em torno de 2,8% na média nacional. Entre 2017 e 2020, há uma queda expressiva neste número, com percentual em torno de 1,6% de matrículas. Em 2022, o percentual sobe para 3,5%, um aumento significativo, porém muito distante da meta de 25%. Esta média nacional, no entanto, não reflete totalmente a realidade. Analisando os dados por regiões, observa-se, novamente, o Nordeste influenciando para cima as taxas, com 6% das matrículas da EJA integrada à EPT, em 2022. Na outra ponta, as regiões Sul e Sudeste contam cada uma com apenas 1,1% das matrículas nesta modalidade de ensino. Na região Norte verifica-se um percentual de 1,4, e no Centro-Oeste, 1,8% das matrículas.

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Após o término do prazo de vigência do PNE, constata-se que, apesar de ser um documento fundamental para a garantia do direito à educação, os eventos políticos, que começaram ainda antes da aprovação do plano, influenciaram diretamente em sua implementação.

Além da agitação social e política causada pelo *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, que gerou instabilidade em todos os setores sociais, os constantes cortes de verbas na educação, a adoção, por parte dos diferentes governos, de políticas educacionais alinhadas aos interesses privatistas e de mercado, e, por último, uma pandemia que forçou o fechamento de escolas e o isolamento de crianças e adolescentes, foram algumas das razões que levaram ao não cumprimento das metas da educação básica, agravando as desigualdades sociais e educacionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na educação, diagnóstico e planejamento das ações representam etapas fundamentais de um processo que visa a implementação de determinada política, ou a realização de ações apropriadas. Ainda sobre este processo, a avaliação consiste no momento em que se olha para o

¹¹ Resolução CNE/CEB/MEC n.º 01/2021, de 25 de maio de 2021.

que foi feito, o que precisa avançar, o que requer mudanças nos caminhos percorridos e possibilidades de novos trajetos.

Em relação ao Plano Nacional de Educação, trata-se de uma política estabelecida pela Constituição Federal, sendo mais recente o do decênio 2014–2024. Sua elaboração tem como ponto de partida a escuta de diferentes setores da sociedade, por meio de conferências mobilizadas nos Municípios, Estados e na esfera nacional.

Embora a condição do Plano seja expressa como política de Estado, a conjuntura nacional entre 2014 e 2024 revelou a intencionalidade de tratá-lo como política de governo, o que gerou esvaziamento de discussões, pouquíssimas ações de implementação, monitoramento, fiscalização e avaliação. O período em voga teve a passagem de quatro presidentes, incluindo o presidente Lula, reeleito no ano de 2022. As mudanças no Palácio do Planalto carregaram consigo lógicas e práticas distintas, provocando um cataclismo no Ministério da Educação e nos órgãos correspondentes do sistema federativo.

Sem a realização do Censo em 2020 e das Pnad contínuas nos anos de 2020 e 2021, não houve informações suficientes para o monitoramento e a fiscalização das metas do PNE. Dos dados obtidos pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, composta por organizações da sociedade civil, apenas as metas 11 e 16 foram cumpridas parcialmente, enquanto as outras não tiveram seus objetivos atingidos ou até mesmo foram reinterpretadas de acordo com viés ideológico.

Para o próximo PNE 2024–2034, espera-se que de fato se consolide um plano que será implementado, monitorado, fiscalizado e avaliado, contando com a participação da sociedade brasileira em prol da justiça social com fundamento e prática no direito à educação.

REFERÊNCIAS

ABICALIL, Carlos; CURY, Carlos Roberto Jamil; WEBER, Silke. A Conae e o novo PNE. (Entrevista). **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 4, n. 6, p. 11–24, jun., 2010. Disponível em: <https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/62/56>. Acesso em: 13 de fev. de 2024.

ALMEIDA, Luziane Fernandes Lima de; SOUZA, João Batista Alves de. As dificuldades na educação de jovens e adultos (EJA) durante a pandemia de covid-19: adversidades do ensino remoto. **Eja em Debate**, Florianópolis: IFSC, v. 11, n. 20, p. 47-75, dez, 2022. Disponível em: <https://periodicos.ifsc.edu.br/index.php/EJA/article/view/3437/4690>. Acesso em: 20 mar. 2024.

AMARAL, Marina. Jabuti não sobe em árvore: como o MBL se tornou líder das manifestações pelo *impeachment*. In: INKINGS, Ivana; DORIA, Kim; CLETO, Murilo (org.) **Por que gritamos golpe?** Para entender o *impeachment* e a crise política no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2016.

AVRITZER, Leonardo. Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. **Ipea: texto para discussão**, Rio de Janeiro, maio 2012. Disponível em https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1137/1/TD_1739.pdf. Acesso em 16 mar. 2024.

BRAGA, Ruy. O fim do lulismo. *In*: INKINGS, Ivana; DORIA, Kim; CLETO, Murilo (org.) **Por que gritamos golpe?** Para entender o *impeachment* e a crise política no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2016.

BRASIL. Lei n. 378, de 13 de janeiro de 1937. Dá nova organização ao Ministério da Educação e Saúde Pública. **Lei n. 378**. Rio de Janeiro, 1937. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/10378.htm. Acesso em: 13 fev. 2024.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Constituição Federal**. Brasília, 1988. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 30 abr 2024.

BRASIL. Lei n. 9394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação**. Brasília, 1996. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em 30 abr. 2024.

BRASIL. Lei n. 13005 de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Plano Nacional de Educação**. Brasília, 2014. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2014/lei-13005-25-junho-2014-778970-publicacaooriginal-144468-pl.html>. Acesso em: 13 fev. 2024.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Balanco do Plano Nacional de Educação**. Online: Semana de Ação Mundial, 2023. Disponível em: <https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/Balanco-PNE-2023.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2024.

COMISSÃO DE TRANSIÇÃO GOVERNAMENTAL. **Relatório final**. Brasília: Gabinete de Transição Governamental, 2022. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2022/12/Relatorio-final-da-transicao-de-Lula.pdf>. Acesso em 25 mar. 2024.

CONIF. Há 113 anos formando profissionais qualificados e transformando vidas! 2019. Disponível em <https://113anos.redefederal.org.br/#fa%C3%A7a-parte>. Acesso em 20 mar. 2024.

FUNDAÇÃO HENRIQUE CARDOSO. Educação no Brasil: as principais políticas públicas das últimas três décadas. 2021. Disponível em <https://fundacaoohc.org.br/linhasdotempo/educacao/>. Acesso em: 23 mar. 2024.

GOMES, Nilma Lino. A Conae, a diversidade e o novo PNE. *In*: RONCA, Antonio Carlos Caruso; RAMOS Mozart Neves (org.). **Da CONAE ao PNE 2011 – 2020: contribuições do Conselho Nacional de Educação**. 1.ed. São Paulo: Editora Moderna, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – Educação**. Online, 2022. Disponível em

<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html>.

Acesso em: 23 mar. 2024.

INEP. Painel de Monitoramento do Plano Nacional de educação. 2024. Disponível em:

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiOGY5NWUyMDMtYz0Mi00Y2Y5LTk3MmEtNThjMjJiY2NjNWExIiwidCI6IjI2ZjczODk3LWM4YWMtNGIxZS05NzhmLVVhNGMwNzc0MzRiZiJ9>. Acesso em: 10 mar. 2024.

LEITE, Sandra Fernandes; CAETANO, Daniela Dos Santos. Educação na Fronteira e Interculturalidade na Amazônia Paraense: metas e estratégias no Plano Municipal de Educação de Oriximiná. In: **História, política e gestão: questões recorrentes**. Santarém : Ufopa, 2024.

LINO, Lucília Augusta; MORGAN, Karine Vichiect. Do Documento Final da Conae ao Plano Nacional de Educação: uma análise da meta 19. **Revista on-line de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, v. 22, n. esp. 1, p. 67–83, mar, 2018. Disponível em <https://periodicos.fclar.unesp.br/rpge/article/view/10784/7192> . Acesso em: 13 fev. 2024.

MACHADO, Maria Margarida. Conae cobra acesso à educação pública que considere diversidade brasileira. **Agência Brasil**. Disponível em <https://agenciabrasil.ebc.com.br/tags/maria-margarida-machado>. Acesso em: 02 abr. 2024.

MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais Online**, v. 4, n. 1, p. 259–281, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.5380/rinc.v4i1.50289>. Acesso em 20 mar. 2024.

MOVIMENTO Passe Livre. São Paulo. X: @passelivre_sp. Disponível em https://twitter.com/passelivre_sp. Acesso em: 25 mar. 2024.

OLIVEIRA, Juliana Soares ; d'AVILA, Carolina Machado. Análise do discurso da política: indicações metodológicas por meio da análise de significantes. In: JEFFREY, Debora Cristina (Org.). **A política educacional: uma introdução teórico-metodológica**. 1ed. Curitiba: CRV, 2022, p. 81–92.

PAULANI, Leda Maria. Uma ponte para o abismo. In: INKINGS, Ivana; DORIA, Kim; CLETO, Murilo (org.) **Por que gritamos golpe?** Para entender o *impeachment* e a crise política no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2016.

PETINELLI, Viviane. Aferindo a capacidade de influência das conferências de políticas públicas sobre os programas das respectivas políticas setoriais. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 21, n. 03, 2015. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/op/article/view/8642211/9691>. Acesso em: 13 fev. 2024.

POGREBINSCHI, Thamy; SANTOS, Fabiano. Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 3, p.259–305, jun. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v54n3/v54n3a02.pdf>. Acesso em 16 mar. 2024.

PORTELA, Romualdo. Por que é fundamental acompanhar as discussões do novo PNE. **CENPEC**. Disponível em <https://www.cenpec.org.br/noticias/por-que-e-fundamental-acompanhar-as-discussoes-do-novo-pn> . Acesso em: 03 abr. 2024.

PSDB pede ao TSE auditoria para verificar 'lisura' da eleição. 2014. **G1**. Disponível em <https://g1.globo.com/politica/noticia/2014/10/psdb-pede-ao-tse-auditoria-para-verificar-lisura-da-eleicao.html>. Acesso em: 20 mar. 2024.

SAAD FILHO, Alfredo. Avanços, contradições e limites dos governos petistas. **Crítica Marxista**, Online, n. 37, p. 171–177, abr. 2016. Disponível em: https://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos_biblioteca/dossie2017_03_03_11_01_41.pdf. Acesso em: 24 mar. 2024.

SOUZA, Herbert José de. **Como se faz análise de conjuntura**. 27. ed. Petrópolis: Vozes; 2006.

Recebido em: 14 de maio de 2024

Aprovado em: 06 de agosto de 2024