

IV SENPE

SEMINÁRIO NACIONAL DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO

23, 24 E 25/09

PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO: UMA ANÁLISE REFLEXIVA DOS AVANÇOS E RETROCESSOS

Flávia Wagner¹

Janaina Preve Costa²

Jamille Militão de Souza³

Eixo temático: Políticas educacionais e políticas curriculares

Este trabalho tem por objetivo realizar uma análise reflexiva do Plano Nacional de Educação (PNE-2014-2024), a fim de avaliar a efetivação das metas e estratégias estabelecidas no documentos. Para tanto, inicia-se com uma breve contextualização histórica do processo de construção do PNE, perpassando pela apresentação das Conferências de Educação (Coneb/CONAE), movimentos que contribuíram para a elaboração do documento final do atual PNE (2014-2024) e finaliza-se com a reflexão sobre a efetivação do atual PNE, tomando por base o Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento e Avaliação do PNE (2022). Utilizou-se como aporte teórico legislações que versam sobre o tema, tais como: Constituição da República Federativa do Brasil (1934, 1946 e 1988), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei nº 9.394/96), a Lei de Aprovação do PNE (Lei nº. 13.005/14) e o Relatório de Avaliação do PNE-2022. A metodologia adotada foi uma pesquisa bibliográfica com abordagem qualitativa analisada à luz dos autores Saviani (2006) e Davies (2010). Esse trabalho é originário de uma dissertação de mestrado concluída em julho de 2024 e os resultados apontam alguns dos obstáculos que o Plano Nacional de Educação enfrenta para efetivar suas metas.

Dentro do contexto histórico educacional brasileiro, a intenção de elaborar um Plano de Educação surgiu pela primeira vez com a Constituição de 1934, o artigo 150 do Capítulo II apresentava a seguinte redação: “Compete a União, fixar o plano nacional de educação,

1 Docente de Pós-Graduação da Universidade do Sul de SC (UNISUL). flavia.wagner@animaeducacao.com.br

2 Mestre em Educação pela Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL). janapreve@gmail.com

3 Mestre em educação pela Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL). Jamille.educativa@gmail.com

IV SENPE

SEMINÁRIO NACIONAL DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO

23, 24 E 25/09

compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do país” (Brasil, 1934, 33). No entanto, o documento não foi elaborado devido à instauração do Estado Novo⁴ ocorrido no período de 1937 a 1945, deste modo, o PNE não passou de uma previsão legal na Constituição Federal.

Posteriormente, atendendo a determinação da Constituição de 1946, que estabeleceu à União legislar sobre a educação criando a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) para que os Estados e o Distrito Federal organizassem seus sistemas de ensino, foi aprovado em 1962 o primeiro Plano Nacional de Educação. Sua elaboração foi realizada pelo Conselho Federal de Educação, composto por um grupo de educadores, tendo à frente Anísio Teixeira⁵. O PNE de 1962 foi elaborado e aprovado, porém, a vigência teve duração de apenas dois anos, devido à instauração do regime militar em 1964⁶ que perdurou até o ano de 1985.

No ano de 2001, 39 anos após a elaboração do primeiro PNE, houve a aprovação do segundo PNE, estabelecido na Constituição de 1988, e aprovado por meio da Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001, esse plano decenal (2001-2010), apresentava uma nova configuração para a educação brasileira, determinando que os municípios e os Estados deveriam se adequar elaborando seus referentes planos e avaliando-os periodicamente. O PNE (2001-2010) apesar de sua vigência vigorar durante os dez anos estabelecidos, segundo alguns estudiosos, caracterizou-se pelo não cumprimento das metas estabelecidas.

O atual PNE (2014-2024), em conformidade com o estabelecido na LDB e na Constituição Federal de 1988, foi aprovado por meio da Lei 13.005/2014, representando um avanço para a educação brasileira por se tratar de um documento decenal que ultrapassa gestões de governo e supera a descontinuidade das políticas públicas partidárias. Para isso, exigiu um planejamento a médio e longo prazo para o cumprimento das metas e estratégias nele estabelecido e assim alcançar uma educação pública de qualidade, equitativa, inclusiva e democrática. Teve como objetivo principal a articulação do sistema nacional de educação,

4 Ditadura brasileira instaurada em 10 de novembro de 1937 e vigorou até 31 de janeiro de 1946.

5 Personalidade histórica da educação, representante do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova.

6 Regime de governo militar instaurado no Brasil em 01/04/1964 e que durou até 15/03/1985.



IV SENPE

SEMINÁRIO NACIONAL DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO

23, 24 E 25/09

que definiu 10 diretrizes, 20 metas e 254 estratégias para nortear a educação brasileira durante a sua vigência. O documento base surgiu por meio das Conferências de Educação (CONAEs) que caracterizaram-se por um processo de mobilização de estudos, debates, sugestões e deliberações acerca da educação brasileira. O monitoramento, a avaliação e a divulgação dos resultados do PNE tornou-se obrigatória e resultou nos relatórios de Monitoramento e Avaliação dos Ciclos.

Apresenta-se no Quadro 1, o percurso histórico da elaboração do PNE:

Quadro 1 – Histórico de elaboração do Plano Nacional de Educação

Ano do Plano	Lei de aprovação	Observação
1934	-	A elaboração do PNE determinado pela Constituição de 1934 não foi realizado devido à instauração do Estado Novo de 1937-1945
1962	Baseada no art. 92 da LDBEN 4024/61	Apesar de sua aprovação o PNE de 1962, também teve vigência de apenas dois anos, devido a instauração do regime militar em 1964
2001	Lei nº 10.172	Vigorou durante os 10 anos previstos
2014	Lei nº 13.005	Em vigor até 25 de junho de 2024
2024	Projeto de Lei encaminhado ao Senado	Documento Base elaborado por meio da CONAE 2024, transformando em Projeto de Lei que foi encaminhado ao Senado em 26 de junho de 2024.
2024	Lei nº 14.934 de 25/07/2024	Prorroga, até 31 de dezembro de 2025, a vigência do Plano Nacional de Educação, aprovado por meio da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014

Fonte: Elaborada pelas autoras (2024).

O Brasil, historicamente, no que tange a educação, apresentou inúmeros movimentos sócio-políticos que tiveram como objetivo a construção de uma concepção mais ampla de educação, que incorporasse a articulação entre os níveis, etapas e modalidades de ensino, assim como integração entre os processos educativos ocorridos fora do ambiente escolar, nos diversos momentos da prática social. Esses movimentos têm sua trajetória marcada principalmente pelo manifesto dos pioneiros da educação e essa concepção esteve presente, sobretudo, nas conferências brasileiras de educação, nos congressos nacionais de educação e, ainda, nas conferências nacionais de educação e cultura. A importância política desses movimentos no cenário nacional representou e ainda representa a possibilidade de mobilização de diferentes segmentos, bem como da sociedade civil e política contribuírem para a rediscussão das políticas

IV SENPE

SEMINÁRIO NACIONAL DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO

23, 24 E 25/09

educacionais, programas e ações governamentais, a fim de consolidar a educação como direito social, a democratização da gestão, o acesso e a garantia da permanência de crianças, jovens e adultos nas instituições de ensino brasileiras.

A Conferência Nacional da Educação Básica (Coneb) realizada em Brasília em abril de 2008, cumpriu um importante papel ao propiciar amplos debates e espaços de deliberação coletiva em todos os estados da Federação e no Distrito Federal, por meio da realização de conferências estaduais e distrital e, ainda, em alguns municípios. Oportunizou ainda, a participação de 1463 delegados e 464 observadores, oriundos dos 26 Estados e do Distrito Federal com representatividades de diversos setores sociais, públicos e privados, promovendo deste modo uma diversidade nas discussões e debates, conforme segue, Brasil (2008, p. 2):

A conferência problematizou temáticas extremamente importantes, discutiu e expressou as tensões, os conflitos e os desafios que permeiam a educação básica brasileira. A luta em prol de uma educação com qualidade social que reconheça e valorize os profissionais da educação básica e vise à superação das desigualdades sociais, raciais, de gênero, de idade e de orientação sexual foi um dos pontos destacados em vários colóquios e debates, assim como nas discussões da plenária final.

Todas essas temáticas tiveram por norte a educação como bem público enfatizando o papel do Estado na garantia de educação pública, gratuita e de qualidade para todos, sem prejuízo da prerrogativa de sua oferta pela iniciativa privada. Houve a aprovação de um documento final, com as concepções e compromissos direcionados à educação nacional.

A Conferência Nacional de Educação (CONAE), que sucedeu a Coneb, também representou um grande processo de mobilização para estudos, debates, sugestões e deliberações acerca da educação brasileira e exigiu uma parceria entre os sistemas de ensino, os órgãos educacionais, o congresso nacional e a sociedade civil. Para alguns atores envolvidos com o processo educacional, a conferência representou um importante espaço democrático onde os avanços para a construção de diretrizes da política nacional de educação foram planejados e discutidos, conforme segue CONAE (2014, p. 05):

Considerada por muitos dos participantes do evento, como um acontecimento ímpar



IV SENPE

SEMINÁRIO NACIONAL DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO

23, 24 E 25/09

na história das políticas públicas do setor educacional no Brasil, [...] que sirva de referencial para se estabelecer e consolidar as políticas e a gestão da educação demandadas pela nação.

Nesses movimentos as ideias e sugestões para a elaboração do PNE eram sistematizadas e encaminhadas para as regionais, que levariam para a instância final, na etapa nacional. Contudo, houve também avaliações negativas em relação às Conferências, Davies (2010, p. 321) aponta algumas fragilidades no desenvolvimento da CONAE, para o autor, “[...] as conferências municipais, intermunicipais, estaduais, e nacional funcionaram apenas e/ou principalmente para legitimar as propostas que vieram de cima para baixo, através do DR”. Essas fragilidades, segundo o Davies (2010), “se apresentam desde as etapas preparatórias até a etapa final com a conclusão do documento”. Algumas das falhas citadas, são em relação a escolha dos representantes e sua real competência para colaborar com os estudos, que por vezes é realizada de acordo com afinidades, por questões políticas e pessoais, e não por conhecimento de causa.

O autor também aponta falhas na escrita do documento, quando afirma que muitas palavras utilizadas não apresentam um tom analítico, são vagas e genéricas, como a palavra “adequado”, “participação adequada”, “de forma adequada” “qualidade social”, para o autor essas características são propositais para o documento servir aos interesses da maioria da população, afirmando que é uma forma de esconder a sua impotência, criando uma ilusão para conquistar e/ou reforçar a legitimidade perante crentes, ingênuos ou espertos, e justificar a ênfase e/ou exclusividade nas lutas institucionais, sobretudo, se feitas com dirigentes e assessores pagos pelo dinheiro público ou de sindicalizados .

O atual PNE originou-se do documento base discutido e aprovado na CONAE (2014) e a vigência encerrou em 25 de julho de 2024. Em setembro de 2023 o Ministério da Educação criou o Decreto nº. 11.697 que convocou a sociedade para participar da CONAE extraordinária em Brasília, que ocorreu em janeiro de 2024, com o intuito de aprovar o documento base que subsidiaria a elaboração do Novo PNE (2024-2034), diante de alguns entraves políticos, esse documento que estabelece as diretrizes para elaboração do Novo PNE (2024-2034), encaminhado ao congresso nacional, encontra-se em estudos, e deste



IV SENPE

SEMINÁRIO NACIONAL DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO

23, 24 E 25/09

modo, para que a educação nacional não siga sem um documento norteador, o atual PNE (2014-2024) teve sua vigência prorrogada até 30 de dezembro de 2025, por meio da Lei 14.934/24. O que poderia ser considerado um ponto positivo caso a efetivação das metas e estratégias fossem alcançadas, porém, o cumprimento das metas tornou-se um desafio diante dos obstáculos políticos e financeiros enfrentados no país após sua criação, afirma Saviani (2020, p. 6):

E quando se alimentou a expectativa de algum avanço mais significativo com a aprovação do novo PNE e com a destinação de parcela considerável dos recursos do pré-sal para a educação, sobreveio o golpe e estamos diante de um retrocesso não de anos, mas de décadas.

O autor cita ainda a Emenda Constitucional - PEC 95, apelidada de “PEC do fim do mundo”, criada em 15 de dezembro de 2016, dois anos após a aprovação do PNE, que institui um novo Regime Fiscal no Brasil bloqueando o aumento dos gastos públicos por 20 anos, como um dos impeditivos da efetivação das metas do PNE, tendo em vista que a execução de todas as 20 metas demanda recursos financeiros. A meta 20, que trata especificamente do aumento do investimento público em educação, conforme texto a seguir Brasil, (2014, p. 16) “Ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º-(quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio”, apresenta-se distante de ser alcançada, como observa-se a seguir, Brasil (2022, p. 18):

O monitoramento da Meta 20, voltada à questão do financiamento, é realizado pela análise da evolução de dois indicadores: Gasto público em educação pública (Indicador 20A) e Gasto público em educação (Indicador 20B). Esses indicadores permanecem estagnados em torno de 5,0% e 5,5% do PIB e bem distantes das metas estabelecidas no PNE. Esses resultados apontam para uma grande dificuldade dos entes em aumentar o orçamento destinado à educação.

Deste modo, a efetivação do PNE (2014-2024) como documento norteador, que promoveria avanços significativos para a educação brasileira, para Saviani (2020), tornou-se mais uma “letra morta” na educação e várias de suas metas já venceram sem ser atingidas.



IV SENPE

SEMINÁRIO NACIONAL DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO

23, 24 E 25/09

Como forma de acompanhar a efetivação das metas propostas nos planos de educação, foram criadas as equipes técnicas e as comissões de monitoramento e avaliação. A metodologia é desenvolvida por meio de dados do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), Observatório do Plano Nacional de Educação (OPNE), Censo Escolar e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para a busca de informações necessárias para emitir os relatórios que, posteriormente são disponibilizados nos sites oficiais e nas redes de ensino. Os relatórios de monitoramento e avaliação caracterizam-se como um documento de aferição da efetivação das metas dos planos de educação, bem como, uma oportunidade para revisão da metodologia adotada para o seu acompanhamento.

Tomando por base o Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento e Avaliação das metas do PNE – 2022, identificou-se inúmeros obstáculos enfrentados na tentativa de efetivação das metas estabelecidas no documento, tanto no que diz respeito à busca de dados para o monitoramento, quanto no que diz respeito ao cumprimento das metas estabelecidas. As considerações finais do Relatório apontaram que, embora a intenção de elaborar o documento era para constatar a efetivação do que propõe o PNE, a realidade alcançada é bem diferente da proposta e identificando-se um distanciamento considerável entre o estabelecido e o cumprido nesses anos de vigência do PNE.

Destaca-se a seguir alguns obstáculos apontados no relatório que demonstram um prejuízo tanto na avaliação dos resultados, quanto na efetivação do PNE como política educacional Brasil (2022, p. 12):

A pandemia pode ter **aprofundado as fendas** que já cindiam a educação nacional, em que pesem os avanços das últimas décadas, e adiciona **desafios vultosos** à concretização de uma educação de qualidade para todos no País. [...] **Não foi possível** aplicar o Censo Demográfico em 2020, como previsto de modo que se mantiveram, em alguns casos, apenas com as informações existentes no Censo Demográfico anterior (2010);

A **aplicação** da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) Contínua também foi **significativamente afetada**; [...] Houve **ajustes** na composição dos indicadores e adaptações diante das alterações metodológicas nas bases utilizadas ou em decorrência **da ausência de dados** que permitam a tessitura de medidas significativas. As séries históricas dos indicadores aqui apresentados que usam a pesquisa foram **recalculadas**, o que pode gerar **algumas diferenças** em relação aos valores disponibilizados nos Relatórios anteriores.



IV SENPE

SEMINÁRIO NACIONAL DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO

23, 24 E 25/09

Os termos destacados acima, apresentados no relatório, nos remetem a imprecisão dos dados para acompanhamento do processo de efetivação do PNE, deste modo, considera-se passível a revisão e análise no que diz respeito à utilização de dados do Censo Demográfico Nacional, tendo em vista que o levantamento estatístico ocorre a cada 10 anos e foi utilizado no relatório dados do ano base 2010. As informações relativas aos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH), taxa populacional, educação, desenvolvimento social e estrutura familiar, refletem diretamente no desenvolvimento educacional de um país e não foram atualizados para monitoramento do PNE, diante disto, pode-se afirmar que não houve uma previsão e um planejamento no que tange a busca de dados estatísticos para o acompanhamento do PNE, tornando a efetivação do processo de monitoramento das metas, por vezes falho.

Pode-se afirmar ainda, com as descrições das Notas Metodológicas, bem como, com a análise do relatório, que embora as intenções estabelecidas no PNE sejam importantes para a educação nacional, necessita-se de uma reestruturação das metodologias de acompanhamento e efetivação dessa política educacional para o próximo Plano Nacional de Educação, pois muito mais importante que estar previsto formalmente, é executá-lo com efetividade e qualidade. Os desafios enfrentados historicamente em relação às tentativas de efetivação dos Planos de Educação, são recorrentes em nosso país, assim como a dificuldade de implantação de políticas públicas exequíveis e capazes de promover os avanços necessários para se estabelecer uma educação de qualidade socialmente referenciada.

Palavras-chave: Monitoramento e Avaliação. Planos de Educação. Políticas Públicas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 Brasília, **Diário Oficial da União**: DF, 05 out. 1988. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao. Acesso em: 01 set. 2023.

BRASIL. Constituição da República Federativa dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial da União**: Rio de Janeiro, RJ, 16 jul. 1934. Disponível em:



IV SENPE

SEMINÁRIO NACIONAL DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO

23, 24 E 25/09

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 12 out. 2023.

BRASIL. Constituição da República Federativa dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial da União**: Rio de Janeiro, RJ, 18 set. 1946. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 12 out. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação**. Brasília, DF: Inep, 2022. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatori_do_quarto_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_plano_nacional_de_educacao.pdf. Acesso em: 01 set. 2023.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 10 jan. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm. Acesso em: 01 set. 2023.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 01 set. 2023.

BRASIL. **Conferência Nacional da Educação, documento final**. Brasília, DF, 2014. Ministério da Educação. Disponível em: <https://fne.mec.gov.br/images/DocumentoFinal29012015.pdf>. Acesso em: 01/08/2024.

BRASIL. **Conferência Nacional de Educação Básica, documento final**. Brasília, DF, 2008. Ministério da Educação. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/arquivos/conferencia/documentos/doc_final.pdf. Acesso em: 05/08/2024.

DAVIES, Nicholas. A Conferência Nacional de Educação (CONAE) e suas fragilidades. **Revista HISTEDBR On-line**, v. 10, n. 39, p. 321-345, 2010.

SAVIANI, Demerval. Políticas educacionais em tempos de golpe: retrocessos e formas de resistência. **Roteiro Joaçaba**, v.45, p. 1-18, 2020.

