TEXTO PARA DISCUSSÃO

2285

UMA LEITURA DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (PNE) E UMA PROPOSTA PARA SEU MONITORAMENTO

Ana Codes
Herton Ellery Araújo
Camillo Bassi
Ana Meira

ipea

2285
TEXTO PARA DISCUSSÃO
Brasília, abril de 2017

UMA LEITURA DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (PNE) E UMA PROPOSTA PARA SEU MONITORAMENTO[1]

Ana Codes[2]
Herton Ellery Araújo[3]
Camillo Bassi[4]
Ana Meira[5]

1. Os autores agradecem as colaborações de Frederico Barbosa, Milko Matijascic e Paulo Corbucci a este trabalho.
2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) no Ipea.
3. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.
4. Técnico de planejamento e pesquisa na Disoc do Ipea.
5. Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) no Ipea.

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
Ministro interino Dyogo Henrique de Oliveira

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Ernesto Lozardo

Diretor de Desenvolvimento Institucional, Substituto
Carlos Roberto Paiva da Silva

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura
João Alberto De Negri

Diretora de Estudos e Políticas Sociais
Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Sérgio Augusto de Abreu e Lima Florêncio Sobrinho

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação
Regina Alvarez

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2017

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1.Brasil. 2.Aspectos Econômicos. 3.Aspectos Sociais. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: I280.

SUMÁRIO

SINOPSE

1 INTRODUÇÃO 7

2 APRESENTAÇÃO DO PNE.....7

3 UMA PROPOSTA DE MONITORAMENTO 13

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....23

ANEXO A 25

REFERÊNCIAS 28

SINOPSE

Este trabalho apresenta uma proposta de leitura do Plano Nacional Educação (PNE) 2014-2024, juntamente com uma sugestão para seu monitoramento. Exorta à utilização do PNE como ferramenta de gestão e participação social.

Palavras-chave: Plano Nacional de Educação; avaliação; monitoramento.

1 INTRODUÇÃO

As últimas décadas oportunizaram novos rumos para a educação brasileira. Desde a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) – Lei nº 9.394/1996, impulsionada pela Constituição Cidadã de 1988, observa-se um diferente pensar sobre ela: universalização, qualidade, equidade passaram a fazer parte do seu léxico.

A Constituição de 1988 passou a ver a educação como democrática, um direito público subjetivo, ensejando novas formas de ordenamento, planejamento e gestão de recursos. Preconizou o estabelecimento de planos nacionais de educação, de duração plurianual, que articulem o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, mediante a integração das ações dos distintos Entes federativos.

Em 2014, foi aprovado, após muitas discussões entre representantes do Estado e da sociedade civil, o Plano Nacional de Educação, com vigência até 2024. Com diversas metas e estratégias voltadas para conduzir a educação brasileira neste decênio, ele acabou se constituindo em um documento extenso, de alta complexidade. Entretanto, para que possa se reverter em um instrumento a ser utilizado por gestores e atores sociais, é necessário apresentá-lo em uma forma mais palatável, que propicie apreender sua lógica e os principais elementos em que se fundamenta.

Este trabalho, portanto, propõe uma forma de leitura do PNE 2014 que tenta contribuir nesta direção. Para tanto, apresenta em sua primeira parte uma breve contextualização histórica da educação brasileira e dos Planos Nacionais de Educação (PNEs) anteriores. Na sequência, é explicitada essa proposta de leitura do Plano Nacional Educação 2014-2024, juntamente com uma sugestão de seu monitoramento. Fechando o trabalho, as considerações finais exortam à utilização do PNE como ferramenta de gestão e participação social.

2 APRESENTAÇÃO DO PNE

2.1 Histórico

No Brasil, a educação passou a ser pensada como problema nacional a partir da década de 1930, quando surgiu o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, em 1932.

Os responsáveis pelo Manifesto, ciosos por uma educação de feição democrática, liberal, laica, de massas, alicerçada em pressupostos científicos, filosóficos e materiais, politicamente planejados, propuseram que ela passasse a ser de base pedagógica, formulada a partir de uma política educacional única, orientada por um plano nacional de educação, estabelecido como projeto de Estado (Vale, 2002).

Entretanto, foi apenas com a Constituição de 1988 que se fincaram bases para propiciar uma efetiva implantação de um plano desta natureza. Com ela, não apenas tornou-se imperativo o seu estabelecimento, como também o fato de que a legislação educacional deveria refletir ideais democráticos, voltados ao combate das iniquidades sociais e econômicas acumuladas.

Para tanto, a Carta Constitucional de 1988 adotou alguns princípios sugeridos por força dos movimentos sociais. Entre eles, estavam o princípio da organização da educação em sistemas de ensino; a obrigatoriedade da oferta da educação fundamental dos 7 aos 14 anos[1] e para todos aqueles que não tiveram acesso na idade correta, estabelecendo-a como um direito público, subjetivo e voltado à formação básica; a responsabilização do município, como Ente federativo, pela educação infantil e ensino fundamental.[2]

Decorrendo desses preceitos constitucionais, o primeiro Plano Nacional de Educação referia-se ao período de 2001 a 2010.[3] Fruto de intenso debate entre governo e sociedade civil, culminou em um documento que tratou de nortear a educação da creche à educação superior, passando por medidas de valorização do professorado, entre outras.

Estabeleceu 295 metas organizadas em eixos como a universalização do ensino fundamental e sua extensão para um período de 9 anos; educação de jovens e adultos (EJA); redução das taxas de repetência e abandono escolar; educação infantil; implementação de piso salarial e planos de carreira aos trabalhadores da educação etc.

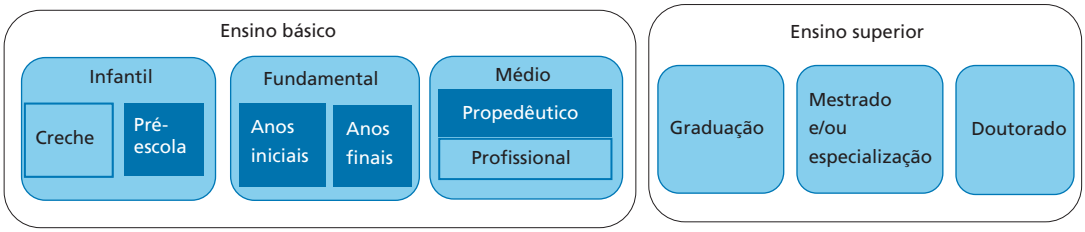
1. Em 2009, essa faixa etária foi alterada para 4 a 17 anos.
2. Os estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente nos ensinos fundamental e médio e a União na educação superior. Disponível em: <http://www.soleis.com.br/ebooks/Constituicoes5-89.htm>. Acesso em: 8 jun. 2016.
3. Considerado por muitos como o primeiro plano da história do Brasil. Foi instituído pela Lei nº 10.127/2001.

Ao longo de sua vigência, muitas dificuldades se interpuseram, tais como questões orçamentárias; ausência de sistemas de avaliação e monitoramento capazes de guiar a gestão do plano; e falta de legislações municipais correlatas que auxiliassem sua execução de forma integral (Dourado, 2011).

Dando continuidade a esse esforço de lançar alicerces para guiar a educação brasileira, o PNE 2014 aposta em aspectos suplementares ao plano anterior. Também perpassando desde a educação infantil à superior, estrutura-se em metas e estratégias intermediárias, norteadas em princípios como a ampliação do acesso, o desempenho dos estudantes, a valorização dos profissionais da área, a gestão, a diversidade e o financiamento da educação.

A aposta do PNE 2014 é, portanto, fortalecer o Sistema Nacional de Educação, a partir da tonificação desses pilares, consubstanciados em suas vinte metas. Ele se propõe a trabalhar sobre os sistemas escolares formais brasileiros, atualmente organizados em dois grandes níveis: educação básica e educação superior. De acordo com a figura 1, a básica inclui a educação infantil (em creches, para crianças de 0 a 3, e na pré-escola, para as de 4 a 5 anos), o ensino fundamental (que, nos anos iniciais, atende crianças de 6 a 10 anos e, nos anos finais, as de 11 a 14) e o ensino médio (nas modalidades propedêutica e profissionalizante, para os jovens de 15 a 17 anos). A superior, por sua vez, também tem suas divisões: graduação e pós-graduação, esta última incluindo especializações, mestrado e doutorado. Em geral, considera-se, para a educação superior, o grupo etário de 18 a 24 anos.

FIGURA 1
Organização da educação brasileira



Elaboração dos autores.

Existem, paralelamente ao fluxo anteriormente identificado, outras modalidades de ensino. A alfabetização de jovens e adultos (AJA), cujo foco principal é alfabetizar as pessoas que não o foram na idade correta. A EJA fundamental e médio,

voltada às pessoas com alta repetência e/ou que abandonaram o fluxo regular e desejam ajustar sua situação escolar. Há também a educação especial, que promove o atendimento educacional especializado aos estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento (TGD) e altas habilidades/superdotação.

Até 1971, o ensino obrigatório e gratuito era de apenas quatro anos – o então chamado curso primário, que hoje corresponde aos anos iniciais do fundamental. Após 1971, passou a ser de oito anos e, em 2006, de nove, com a decisão de se iniciar o ensino fundamental aos 6 anos de idade. A Emenda Constitucional nº 59, de 2009, aumentou ainda mais a escolarização obrigatória. Estendeu seus limites tanto no ponto de partida, incluindo as crianças de 4 a 5 anos em pré-escola, quanto em anos mais avançados, referentes aos jovens de 15 a 17 anos de idade, na tentativa de universalizar o ensino médio.

2.2 Uma leitura do PNE 2014-2024

O objetivo de um plano nacional de educação é sempre prover educação de qualidade para todos os cidadãos. Se, atentos a isso, fizermos uma leitura do PNE 2014, fica evidente que sua estruturação segue exatamente essa máxima, que se encontra plasmada na organização de suas vinte metas. Elas sistematizam um conjunto de fatores considerados importantes para a oferta de uma educação de qualidade no país, além de estabelecerem patamares desejados de atendimento à população, tendo em vista o período de vigência do plano.

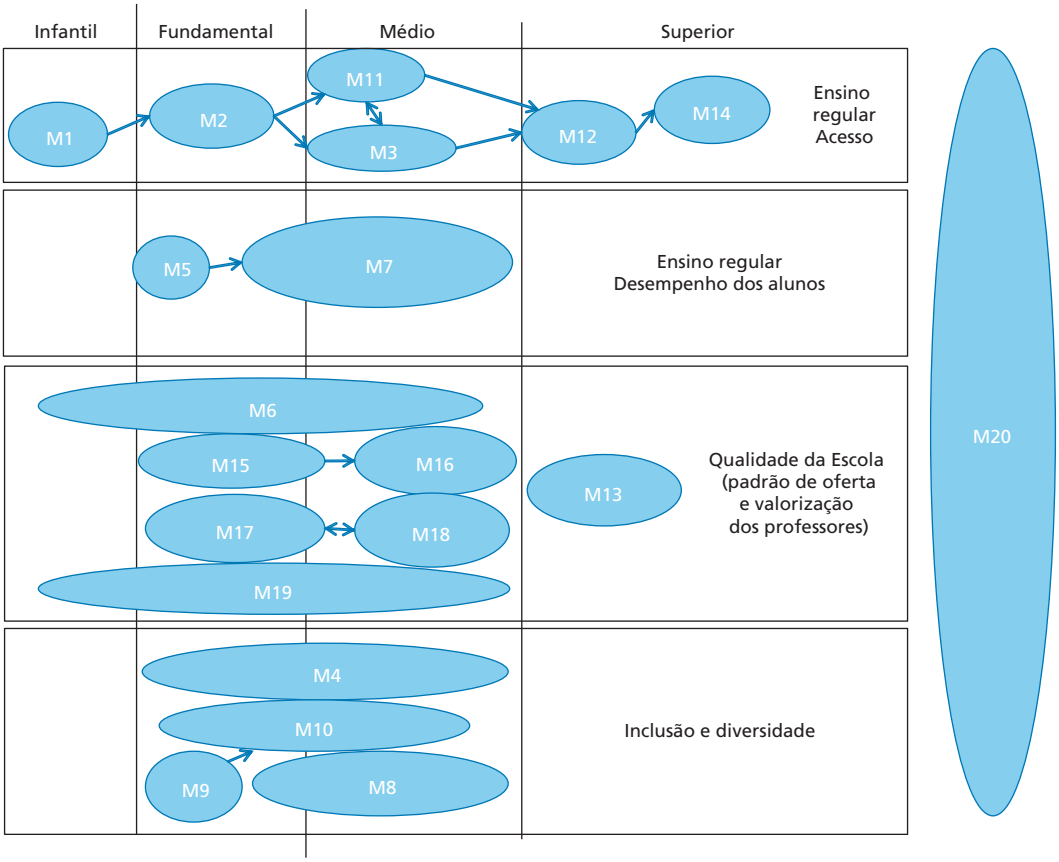
Essa forma de leitura do PNE encontra-se refletida na figura 2, que explicita sua lógica com clareza. Nela, cada meta se situa no cruzamento entre uma dimensão de análise e o nível de ensino a que se refere. São apresentadas também as relações existentes intermetas.[4]

Acompanhando o esquema (figura 2), destaca-se, em princípio, a questão do provimento da educação para os cidadãos. Poderíamos indagar: "como está a educação no Brasil? Todos estão sendo atendidos pelos sistemas de ensino?". A esse respeito, o PNE 2014 responde com as metas expostas na primeira faixa do diagrama, que descreve a

4. A descrição de cada meta encontra-se no quadro de metas no anexo A.

sequência educacional regular preconizada no país e estabelece patamares de acesso à população, desde o ensino infantil até o superior.

FIGURA 2
Diagrama das metas do PNE (2014-2024)



Elaboração dos autores.

A meta 1 refere-se ao ensino infantil. Ela desemboca na meta 2, relativa ao ensino fundamental, que, por sua vez, leva às metas 3 e 11 (ensino médio e profissionalizante). Segue-se daí para as metas voltadas para o ensino superior, 12 a 14. Nessa parte, o PNE 2014 pretende prover o acesso aos sistemas regulares de ensino obrigatório a todos os indivíduos entre 4 e 17 anos, como também assegurar sua expansão em outros níveis. Além disso, estabelece a melhoria dos fluxos nos ensinos fundamental, médio e superior, para que os alunos concluam nas idades recomendadas. Explicita-se, assim, um aspecto que permeia vários pontos do plano: a intenção de diminuir a distorção idade-série nos diversos níveis de ensino do país.

Como não basta garantir o acesso ao sistema, para que se possa garantir que a educação está efetivamente sendo realizada, é essencial que se pergunte: "como está o desempenho dos estudantes? Eles estão aprendendo o que lhes é ensinado na escola?". Neste sentido, o PNE 2014 abrange esse tema em suas metas 5 e 7, representadas na segunda faixa do diagrama. Elas determinam, respectivamente, a alfabetização de todas as crianças até o final do terceiro ano do ensino fundamental e estabelecem pontuações mínimas no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)[5] a serem atingidas pelos estudantes dos ensinos fundamental e médio.

Esse tema traz ao debate outro ponto de apoio da lógica subjacente ao PNE 2014: a qualidade. Aqui, a questão seria: "essa educação ofertada aos cidadãos é de qualidade?" Para construir padrões razoáveis para a educação brasileira, o plano aposta na substância viva que anima os processos escolares. Com a finalidade de garantir uma maior aprendizagem por parte dos alunos, propõe-se que o investimento seja feito eminentemente em pessoas. Por isso, tem seus pilares na formação e na valorização dos professores da educação básica.

Com relação à formação desses professores, as metas 15 e 16 afirmam que todos devem possuir nível superior, obtido na área do conhecimento em que atuam, garantindo-lhes, também, a formação continuada. Além disso, é determinado que metade deles tenha pós-graduação. Na tentativa de elevar a qualidade do corpo docente, o PNE 2014 postula ainda a meta 13, voltada para a melhoria da educação superior, visando à ampliação do número de mestres e doutores lecionando nessas instituições.

Do lado da valorização dos profissionais, o PNE exige a existência de planos de carreira para os docentes. Ademais, especificamente para as redes públicas, preconiza a equiparação salarial com as demais carreiras de escolaridade equivalente (metas 17 e 18).

Alguns processos são ainda considerados benéficos à melhoria da qualidade do padrão ofertado. Um deles é a educação em tempo integral no nível básico, aumentando o

5. O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) é um instrumento criado para a mensuração da qualidade do aprendizado do alunado nacional, bem como para, a partir da aferição dos resultados (monitoramento da qualidade da educação ofertada), estabelecer metas para a melhoria da educação básica nacional. É composto pelas medias de desempenho dos exames aplicados pelo Inep (Prova Brasil, para escolas e municípios, e do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), para os estados e o nacional) e a taxa de aprovação escolar (rendimento). Fonte: <http://portal.mec.gov.br/ideb-sp-1976574996>. Acesso em: 13 ago. 2016.

tempo de convivência na escola (meta 6). Outro é a efetivação da gestão democrática da educação para os níveis fundamental e médio, que deve ser associada a critérios técnicos e a consultas à comunidade escolar (meta 19).

O PNE 2014 incorpora também a dimensão da diversidade e da inclusão de grupos específicos, ou que sejam geográfica ou historicamente desfavorecidos. Essas metas aparecem na parte inferior da figura 2. Ali, situa-se a meta 4, referente à universalização da educação básica para estudantes com deficiência, TGD e altas habilidades ou superdotação, com garantia de atendimento educacional especializado, preferencialmente, na rede regular de ensino. A meta 8, por seu turno, volta-se para a elevação da escolaridade média de populações do campo, da região menos escolarizada do país, dos mais pobres e para a igualdade entre os níveis de escolaridades de negros e não negros.

O plano dedica, ainda, atenção à inclusão daqueles que não foram escolarizados nos períodos adequados de suas vidas: os analfabetos e os jovens e adultos que não concluíram os níveis fundamental e médio. A erradicação do analfabetismo absoluto e a redução do funcional são alvos da meta 9. O fornecimento da educação para jovens e adultos, na forma integrada à educação profissional, da meta 10.

Por fim, está a meta 20, que trata do financiamento da educação. Como a realização das demais metas depende desse fator, ele foi colocado do lado direito da figura, como que "perpassando" as dimensões de análise citadas. Neste quesito, o PNE 2014 estabelece que o investimento público em educação pública deve chegar a pelo menos 7% do produto interno bruto (PIB) no quinto ano de vigência do PNE, e a 10% em seu final, em 2024.[6]

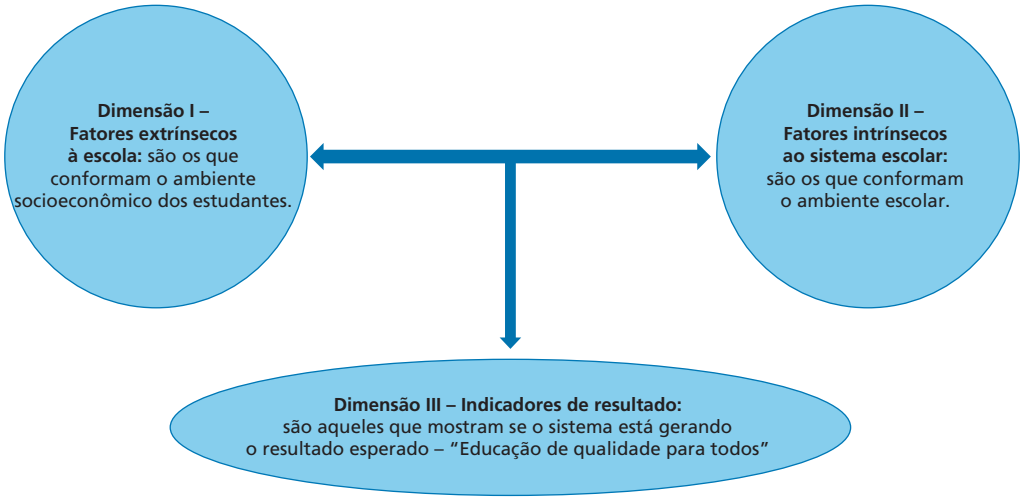
3 UMA PROPOSTA DE MONITORAMENTO

Nesta seção, apresentamos uma proposta de monitoramento para o PNE 2014-2024 que possa servir efetivamente como um instrumento de gestão pública. Para tanto, o contexto no qual os resultados educacionais serão auferidos deve ser levado em consideração.

6. Uma consideração sobre a razoabilidade desses percentuais pode ser encontrada em *Quanto custa o Plano Nacional de Educação? Uma estimativa orientada pelo custo aluno qualidade (CAQ)* (Araújo *et al*., 2016).

Mais do que um estrito acompanhamento de metas e de uma mensuração do quão afastadas delas está a realidade do Brasil, a ideia é apontar que os resultados a serem colhidos estão associados às circunstâncias em que o processo educacional se desenvolve. Estas circunstâncias dizem respeito tanto a fatores extrínsecos às escolas – aqueles que conformam o ambiente socioeconômico dos estudantes – como intrínsecos – que conformam o sistema escolar –, os quais se influenciam mutuamente. A figura 3 ilustra esse relacionamento.

FIGURA 3
Dimensões dos indicadores de monitoramento



Elaboração dos autores.

Ao abordar os fatores extrínsecos à escola, estamos reconhecendo que as efetividades das políticas educacionais são condicionadas por estes, detendo pouca capacidade de alterá-los. Já em relação aos fatores intrínsecos, temos o oposto disso, ou seja, que podem e devem alterá-los, sempre em prol de uma maior qualificação.

3.1 Fatores extrínsecos: indicadores e os grupos de municípios

Ao monitoramento, considera-se necessário matizar diferentes realidades brasileiras, nas quais o PNE há de "ganhar vida". Então, dividimos os municípios brasileiros em quatro grupos distintos entre si, mas, internamente, com semelhanças socioeconômicas. Buscou-se representar aspectos demográficos, pujança

econômica de cada localidade, aspectos sociais e de infraestrutura domiciliar, utilizando os seguintes indicadores:[7]

- demográficos: razão de dependência de crianças e grau de urbanização;
- econômicos: rendimento médio do trabalho, taxa de desemprego e proporção de contribuintes na população ocupada;
- sociais: cobertura da população idosa, renda média domiciliar *per capita*, índice de Gini e extrema pobreza;
- infraestrutura domiciliar: acesso à energia elétrica, esgotamento sanitário adequado e existência de computador no domicílio.

Uma forma de caracterizar e descrever os quatro grupos de municípios pode ser feita comparando os valores de seus indicadores médios com as respectivas médias nacionais. A tabela 1 e a figura 4 desvendam essas informações.

O primeiro grupo de municípios (grupo I) abriga os *menos favorecidos*, onde, por exemplo, a extrema pobreza é muito alta (atinge 40,3% da sua população, contra 16,2% da média nacional). A renda *per capita*, por sua vez, é muito baixa (R$ 266,01 contra R$ 767,33, no Brasil). Em geral, são locais pequenos, com 15,6 mil habitantes, em média. Há também dez municípios com mais de 100 mil habitantes, todos situados nas regiões Norte ou Nordeste, sendo o maior deles Timon, no Maranhão, com 155 mil habitantes.

No grupo II, estão aqueles em situação intermediária, em que a extrema pobreza é menos acentuada, 16,3%, e a renda média domiciliar *per capita* chega a R$ 514,61, ou seja, 67,1% da nacional. Possuem um porte ligeiramente maior do que o grupo anterior, 20,7 mil habitantes, em média. São 66 municípios com mais de 100 mil habitantes, distribuídos por todas as regiões brasileiras, sendo Duque de Caxias, no Rio de Janeiro, o maior deles, com cerca de 854 mil habitantes.

Os *emergentes*, que compõem o grupo III, têm a extrema pobreza relativamente baixa (8,8%) e renda média domiciliar *per capita* 4,2% superior à média nacional. São municípios maiores, com média populacional superior à nacional. Acima de

7. Esse agrupamento foi feito com base na técnica de *clusterização* e todos os indicadores foram calculados no *Censo demográfico 2010*.

100 mil habitantes são 152 localidades espalhadas por todo o território nacional, englobando, inclusive, várias capitais brasileiras, concentradas majoritariamente nas regiões Norte e Nordeste.

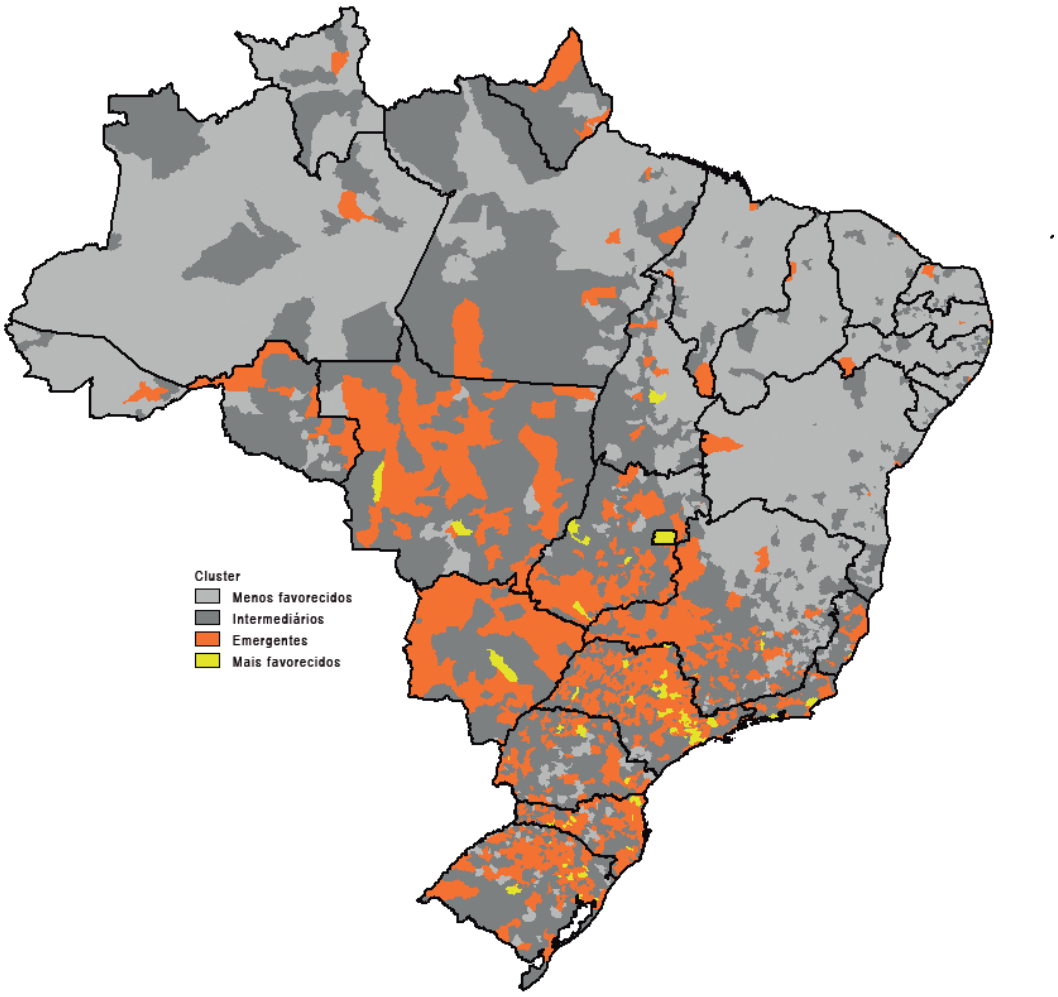
Por fim, o grupo IV abrange os *mais favorecidos*, onde, de uma forma geral, os indicadores têm as melhores qualificações. Embora com apenas 78 municípios, esta categoria concentra 23,4% da população brasileira. Além de grandes capitais brasileiras, como São Paulo e Rio de Janeiro, este grupo abrange também alguns "pequenos notáveis", como Águas de São Pedro, de 2,7 mil habitantes.

TABELA 1
Indicadores extrínsecos, por grupos de municípios[1]

Tipo	Variáveis/grupos	Menos favorecidos	Intermediários	Emergentes	Mais favorecidos	Total de municípios
Características dos grupos	Número de municípios	2.350	2.022	1.115	78	5.565
	População	36.609.500	41.781.045	67.072.906	44.334.408	189.797.859
	Média populacional por município	15.579	20.663	60.155	568.390	34.106
	Percentual da população total	19,3	22,0	35,3	23,4	100,0
Demográficos	Razão de dependência de crianças	53,3	41,7	36,2	31,6	39,6
	Grau de urbanização	53,8	81,0	93,9	98,8	84,4
Econômicos	Rendimento médio do trabalho	434,28	850,25	1.232,15	1.938,04	1.159,07
	Taxa de desemprego	8,1	8,5	7,7	7,1	7,8
	Contribuintes na população ocupada	30,6	56,5	69,4	75,0	60,4
Sociais	Cobertura da população idosa	83,2	73,8	71,9	70,0	74,0
	Renda média domiciliar *per capita*	266,01	514,61	799,26	1.371,15	767,33
	Índice de Gini	0,500	0,476	0,502	0,583	0,515
	Extrema pobreza (1/4 SM)	40,3	16,3	8,8	7,4	16,2
Infraestrutura domiciliar	Acesso à energia elétrica	94,6	98,8	99,7	100,0	98,6
	Esgotamento sanitário adequado	24,5	54,7	75,9	90,4	64,7
	Existência de computador no domicílio	9,7	29,5	46,3	62,4	39,3

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010).
Elaboração dos autores.
Nota: [1] Os indicadores para os grupos são médias ponderadas pela população, considerando os municípios como unidade de análise.

FIGURA 4
Grupos de municípios, por indicadores socioeconômicos



Fonte: IBGE (2010).
Elaboração dos autores.

3.2 Fatores intrínsecos: indicadores do sistema escolar

Os fatores intrínsecos ao sistema escolar, por sua vez, serão representados por meio de indicadores que refletem quatro dimensões.

- *Infraestrutura escolar*: média de alunos por turma e as proporções de escolas com biblioteca/sala de leitura, laboratório de ciências, laboratório de informática, quadras poliesportivas, banheiro, além da proporção de escolas infantis com brinquedoteca.
- *Acesso e permanência do educando*: proporções de escolas que oferecem merenda escolar e de alunos que utilizam transporte escolar público.
- *Formação e valorização do corpo docente*: porcentagem de professores da educação básica com nível superior (meta 15); com nível superior compatível com a área em que leciona (meta 15); com pós-graduação (meta 16); proporção de mestres e doutores no corpo docente da educação superior (meta 13); rendimentos médios dos professores da educação básica com nível superior, *vis-à-vis* os demais profissionais com formação equivalente (meta 17), e porcentagem de municípios com plano de carreira definido (meta 18).
- *Gestão*: porcentagens de escolas e de matrículas em educação pública que oferecem tempo integral (meta 6); e de municípios com Conselho Municipal de Educação com representantes de pais e alunos (meta 19).

A título de ilustração, a tabela 2, que reproduz o mesmo agrupamento dos municípios, com base nos fatores extrínsecos, apresenta algumas correspondências entre indicadores e dimensões.

TABELA 2
Indicadores intrínsecos, por grupos de municípios

Tipo	Variáveis/grupos	Menos favorecidos	Intermediários	Emergentes	Mais favorecidos	Total de municípios
Características dos grupos	Número de municípios	2.350	2.022	1.115	78	5.565
	População	36.609.500	41.781.045	67.072.906	44.334.408	189.797.859
	Média populacional por município	15.579	20.663	60.155	568.390	34.106
	Percentual da população total	19,3	22,0	35,3	23,4	100,0
Infraestrutura escolar	Média de alunos por turma (creche)	19,3	16,0	15,3	14,0	15,9
	Média de alunos por turma (pré-escola)	19,0	17,6	18,0	18,4	18,2
	Média de alunos por turma (fundamental - anos iniciais)	23,1	21,8	22,4	23,0	22,5
	Média de alunos por turma (fundamental - anos finais)	19,9	24,4	26,1	27,6	24,9
	Média de alunos por turma (médio)	30,4	29,6	30,6	31,9	30,7

(Continua)

(Continuação)

Tipo	Variáveis/grupos	Menos favorecidos	Intermediários	Emergentes	Mais favorecidos	Total de municípios
Formação e valorização do corpo docente	Porcentagem de professores com nível superior (creche)	39,6%	52,4%	62,8%	64,4%	56,4%
	Porcentagem de professores com nível superior (pré-escola)	46,1%	63,0%	72,5%	74,9%	65,9%
	Porcentagem de professores com nível superior (fundamental - anos iniciais)	56,2%	71,3%	81,5%	83,6%	74,9%
	Porcentagem de prof. com superior (fundamental - anos finais)	69,5%	86,9%	92,0%	94,7%	87,2%
	Porcentagem de prof. com nível superior (médio)	87,9%	92,7%	93,6%	95,1%	92,7%
	Rendimento médio dos professores de educação básica com nível superior sobre o de outros profissionais com nível superior	68,4%	64,8%	58,8%	52,4%	60,5%
Gestão democrática	Porcentagem de matrículas públicas de educação básica em tempo integral	24,1%	17,7%	17,0%	15,1%	18,1%

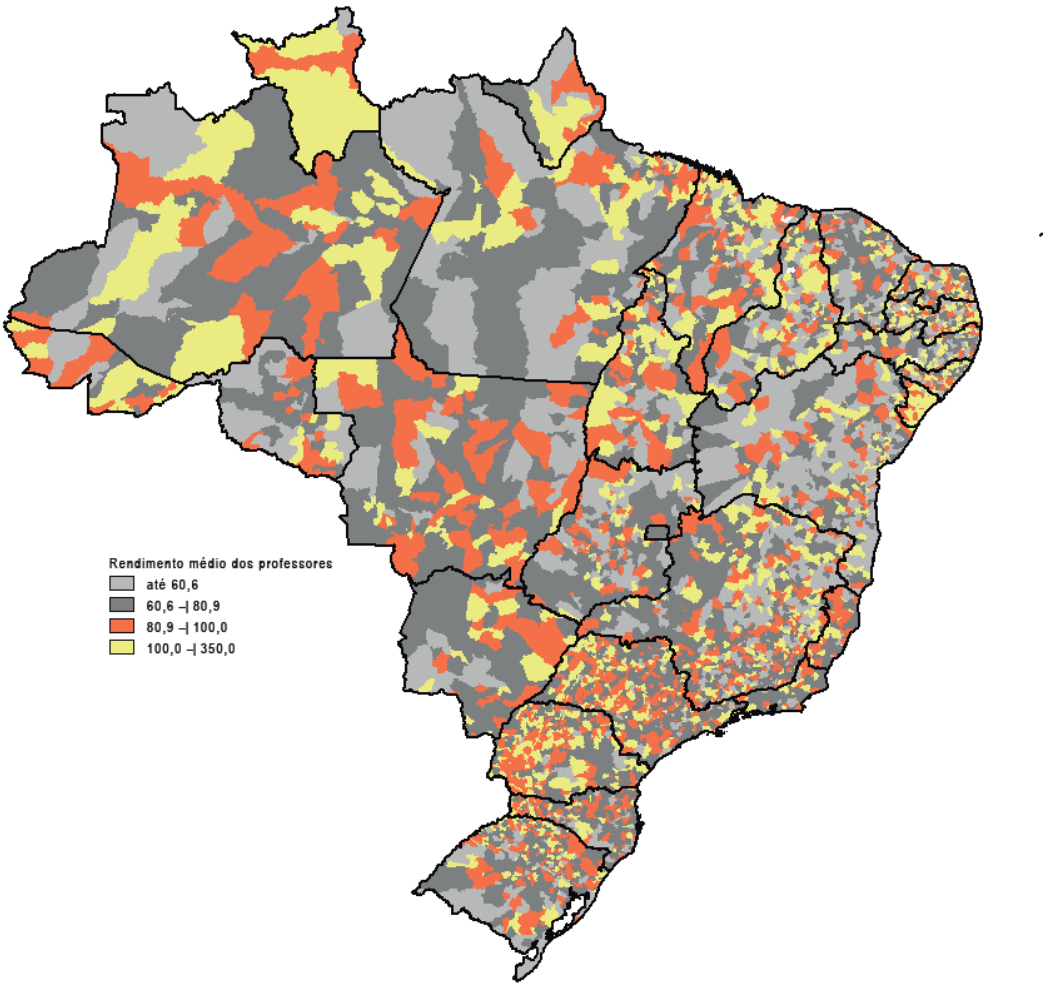
Fonte: IBGE (2010).
Elaboração dos autores.

O indicador de infraestrutura utilizado – média de alunos por turma – não mostra grande variabilidade entre os grupos de municípios considerados e não delineia uma tendência clara. Nas creches, por exemplo, a tendência de haver turmas maiores aparece nos municípios mais pobres, enquanto que, para os outros níveis, não se observa comportamento semelhante.

Os dados indicam também que, quanto menos favorecido o município, menor é o nível de formação do corpo docente da educação básica – ensejando políticas de incentivo à formação voltadas para essas localidades. Ainda assim, é nesses mesmos municípios que os salários dos professores se aproximam mais dos profissionais de formação equivalente. Há, inclusive, municípios onde o professor da educação básica já ganha mais do que os demais profissionais com formação superior – aqueles pintados de amarelo na figura 5.

Outra característica positiva desses municípios é uma maior proporção de matrículas em tempo integral, fator esse que, além de contribuir para a consecução da meta 6 do PNE, serve como alternativa às famílias de menor renda para suprir possíveis carências socioeconômicas.

FIGURA 5
Relação entre rendimento dos professores e outros profissionais formados



Fonte: Fonte: IBGE (2010).
Elaboração dos autores.

3.3 Indicadores de resultado: educação de qualidade para todos

Passando aos indicadores de resultado, a proposta de monitoramento ganha maior adesão às metas propriamente ditas, como ilustra a figura 2, em que foram categoricamente estruturadas. Assim, acompanhar-se-á o cumprimento, ou não, das metas, nas três categorias restantes do PNE 2014-2024, quais sejam:

- *Acesso ao ensino regular*: composto pela meta 1, ensino infantil; meta 2, ensino fundamental; metas 3 e 11, ensino médio; e metas 12 e 14, ensino superior.
- *Desempenho dos alunos no ensino regular*: composto pelas metas 5 e 7, ensinos fundamental e médio.
- *Inclusão e diversidade*: composto pelas metas 4, 8, 9 e 10, ensinos fundamental e médio.

A tabela 3 mostra alguns indicadores de resultado.

TABELA 3
Indicadores de resultado, por grupos de municípios

Tipo	Variáveis/*cluster*	Menos favorecidos	Intermediários	Emergentes	Mais favorecidos	Total de municípios
Características dos Grupos	Número de municípios	2.350	2.022	1.115	78	5.565
	População	36.609.500	41.781.045	67.072.906	44.334.408	189.797.859
	Média populacional por município	15.579	20.663	60.155	568.390	34.106
	Percentual da população total	19,3	22,0	35,3	23,4	100,0
Acesso ensino regular	Percentual de crianças de 0 a 3 anos com atendimento escolar	16,8%	18,3%	25,2%	34,5%	23,5%
	Percentual de crianças de 4 a 5 anos com atendimento escolar	80,0%	76,0%	80,5%	84,2%	80,1%
	Percentual de crianças de 6 a 10 anos com atendimento escolar	96,4%	97,2%	97,6%	97,5%	97,2%
	Percentual de crianças de 11 a 14 anos com atendimento escolar	95,3%	96,2%	96,6%	96,3%	96,1%
	Percentual de jovens de 15 a 17 anos com atendimento escolar	80,9%	82,1%	84,1%	86,1%	83,3%
Desempenho dos alunos	Ideb - Anos iniciais	4,7	5,7	6,1	6,2	5,5
Inclusão e diversidade	Taxa de analfabetismo	24,8%	10,4%	5,5%	3,2%	9,4%

Fonte: Fonte: IBGE (2010); Ideb.
Elaboração dos autores.

Todos os indicadores de resultado escolhidos seguem a mesma tendência: os municípios socioeconomicamente mais favorecidos são os que apresentam, em média, os melhores resultados educacionais. Esta análise pretende ir além dessas médias e mostrar que, apesar da existência de fatores extrínsecos desfavoráveis, as políticas educacionais, quando bem geridas, podem compensar as deficiências socioeconômicas e até mesmo superá-las, ensejando resultados promissores para os estudantes dessas redes escolares.

A figura 6 apresenta o Ideb para os anos iniciais do fundamental na rede pública, por município. Nele, fica clara uma correspondência entre os fatores extrínsecos[8] e o desempenho dos alunos, com uma honrosa exceção, o Ceará. Enquanto que, entre os 2.250 municípios menos favorecidos do país, apenas 10,6% têm Ideb para os anos iniciais maior ou igual a 6, entre os 172 municípios cearenses menos favorecidos[9] esse feito é potencializado, atingindo 38,4% – 66 municípios.

TABELA 4
Municípios menos favorecidos e Ideb

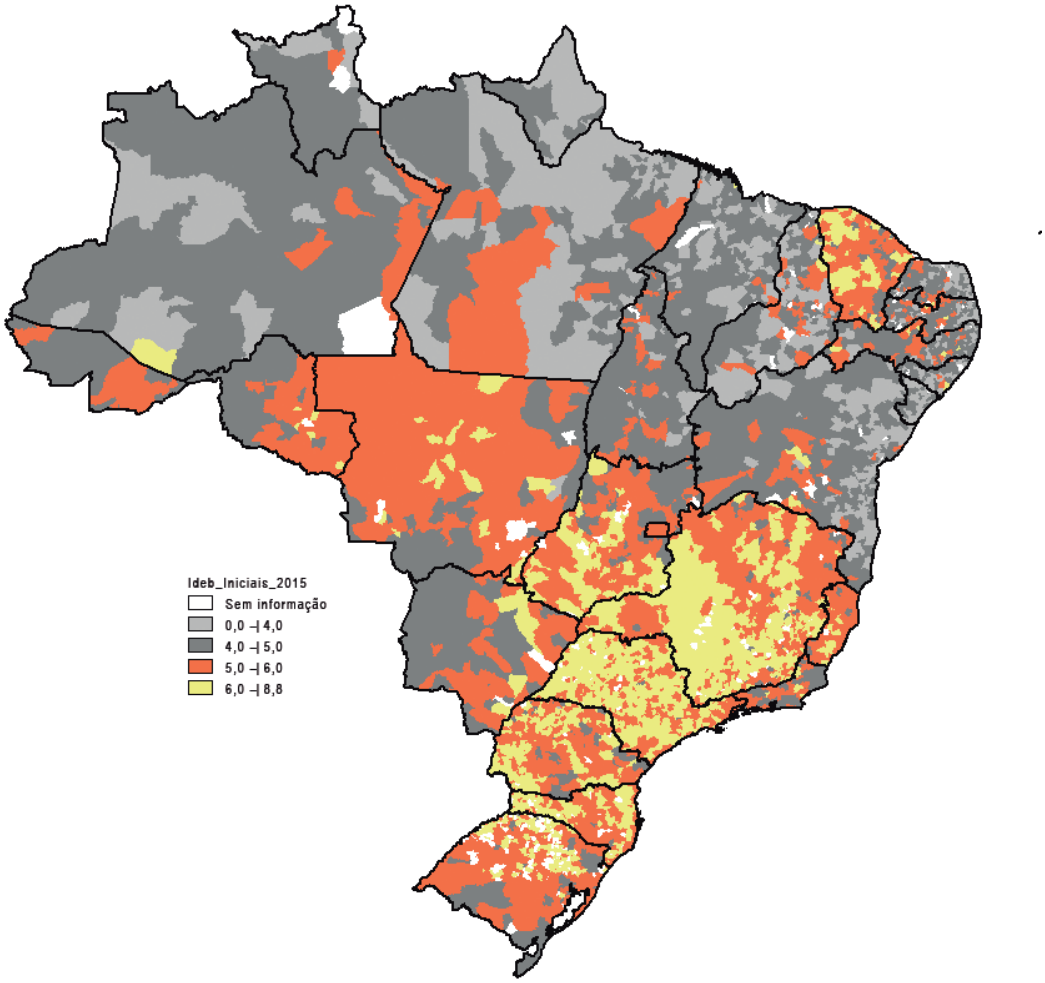
Regiões	Menos favorecidos[1]	Menos favorecidos e Ideb≥6	Probabilidade de ter Ideb≥6
Brasil	2.250	238	10,6%
Norte	264	2	0,8%
Nordeste sem Ceará	1.410	28	2,0%
Ceará	172	66	38,4%
Sudeste	310	127	41,0%
Sul	65	14	21,5%
Centro-Oeste	29	1	3,4%

Fonte: Ideb.
Elaboração dos autores.
Nota: [1]Apenas municípios com Ideb informado.

A tabela 4 mostra esse indicador – probabilidade de um município menos favorecido ter Ideb maior ou igual a 6 – para as diferentes regiões brasileiras. Essa comparação regional evidencia mais ainda o mérito do Ceará, uma vez que, no Nordeste, o indicador é de apenas 2,0%, e seu patamar de Ideb equipara-se praticamente ao encontrado no Sudeste, superando inclusive a região Sul.

8. Dispostos na figura 4.
9. Nesta análise, consideraram-se apenas os municípios com Ideb informado.

FIGURA 6
Ideb (2015) – anos iniciais do fundamental da rede pública



Fonte: Ideb.
Elaboração dos autores.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após um relato das *nuances* que acompanharam a educação no Brasil, o texto apresentou uma leitura do PNE 2014, assim como uma proposta para seu monitoramento. De acordo com essa leitura, para uma maior inteligibilidade, as metas foram ordenadas em quatro categorias: as associadas ao acesso ao ensino regular;

ao desempenho dos alunos; à qualidade da escola; e à inclusão e diversidade, posicionando a questão do financiamento, como uma espécie de grande dirigível, força motriz, à execução das demais.

Quanto ao monitoramento, condicionaram-se os resultados – municípios como unidade analítica – à confluência entre fatores extrínsecos e intrínsecos ao ambiente escolar.

Com essa leitura, o PNE se apresenta como uma *carta de intenções* para a educação brasileira, a ser atingida a partir do contexto delineado em cada situação, a partir de seus fatores intrínsecos e extrínsecos apresentados em cada localidade.

De acordo com nossa perspectiva, ainda que os fatores extrínsecos sejam relevantes, eles não são determinantes. Os intrínsecos, que estão sob a governança das políticas educacionais, exercem grande influência nos resultados almejados pelo PNE, como se pôde ver no alentador exemplo do Ceará. Tais políticas se colocam, portanto, como a seiva que vai nutrir essa semente lançada pelo plano.

A leitura ora apresentada do PNE, que esquematiza seus pontos principais, oportuniza a apreensão de seu conteúdo de maneira global, ajudando tanto gestores públicos quanto setores da sociedade civil a acompanhá-lo e a monitorá-lo, convertendo-o em um instrumento de maior participação social.

ANEXO A

QUADRO DE METAS DO PLANO NACIONAL DA EDUCAÇÃO (PNE)

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.

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 concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE

Meta 3: universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) 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).

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.

Meta 5: alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental.

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.

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: 6,0 nos anos iniciais do ensino fundamental; 5,5 nos anos finais do ensino fundamental; 5,2 no ensino médio.

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).

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.

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.

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

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.

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.

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.

Meta 15: garantir, em regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, no prazo de 1 (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 16: formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos(as) os(as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.

Meta 17: valorizar os(as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica, de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos(as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE.

Meta 18: assegurar, no prazo de 2 (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 19: assegurar condições, no prazo de 2 (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: 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.

REFERÊNCIAS

ARAUJO, H. *et al*. **Quanto custa o Plano Nacional de Educação?** Uma estimativa orientada pelo Custo Aluno Qualidade (CAQ). Brasília: Ipea, 2016. (Nota Técnica, n. 30).

BRASIL, Lei nº 10.172, 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. (PNE 2001-2010). Brasília: Planalto, 9 jan. 2001. Disponível em: <https://goo.gl/AmBBS6>. Acesso em: 12 jul. 2016.

_____. Lei nº 13.005, 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. (PNE 2014 – 2024). Brasília: Planalto, 25 jun. 2014. Disponível em: <https://goo.gl/9fdzpt> Acesso em: 12 jul. 2016.

_____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Consulta ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica. Disponível em: <http://ideb.inep.gov.br/Site/>. Acesso em: novembro 2016.

DOURADO, L. F. (Org.). **Plano Nacional de Educação 2011-2020**: avaliação e perspectivas. Goiânia: Editora da UFG; Autêntica, 2011.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

MANIFESTO dos Pioneiros da Educação Nova. **A reconstrução educacional do Brasil**: ao povo e ao governo. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1932.

QUEIROZ, A.; GOMES, L., BORDIGNON, G. **Planejamento educacional no Brasil**. Fórum Nacional de Educação, 2011.

VALE, J. M. F. A escola pública e o processo humano de emancipação. *In:* VALE, J. M. F. **Escola pública e sociedade**. São Paulo: Saraiva, 2002.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

AGUIAR, M. A. S. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões para reflexão. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 707-727, 2010.

BONAMIGO, C. A. **História da educação básica brasileira:** uma avaliação do Plano Nacional de Educação (PNE 2001-2010). *In:* SEMINÁRIO DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO DA REGIÃO SUL (ANPED SUL), 9., Caxias do Sul, 2012.

CONAE – CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Documento final**. Brasília: MEC, 2010.

SAVIANI, D. Plano Nacional de Educação: antecedentes históricos. *In:* **Da Nova LDB ao Novo Plano Nacional de Educação**: por uma outra política educacional. Campinas, SP: Autores Associados, 2002.

_____. **Plano Nacional de Educação, a questão federativa e os municípios**: o regime de colaboração e as perspectivas da educação brasileira. *In:* FÓRUM INTERNACIONAL DE EDUCAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CAMPINAS, 6., E FÓRUM DE EDUCAÇÃO PAULÍNIA, 1., 29 ago. 2011, São Paulo. São Paulo, 2011.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação
Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão
Everson da Silva Moura
Leonardo Moreira Vallejo

Revisão
Clícia Silveira Rodrigues
Idalina Barbara de Castro
Marcelo Araujo de Sales Aguiar
Marco Aurélio Dias Pires
Olavo Mesquita de Carvalho
Regina Marta de Aguiar
Reginaldo da Silva Domingos
Alessandra Farias da Silva (estagiária)
Lilian de Lima Gonçalves (estagiária)
Luiz Gustavo Campos de Araújo Souza (estagiário)
Paulo Ubiratan Araujo Sobrinho (estagiário)
Pedro Henrique Ximendes Aragão (estagiário)

Editoração
Bernar José Vieira
Cristiano Ferreira de Araújo
Danilo Leite de Macedo Tavares
Jeovah Herculano Szervinsk Junior
Leonardo Hideki Higa
Herllyson da Silva Souza (estagiário)

Capa
Danielle de Oliveira Ayres
Flaviane Dias de Sant'ana

Projeto Gráfico
Renato Rodrigues Bueno

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 12/16 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Brasília-DF

Logotipo/slogan de governo removido em observancia ao disposto no art. 40 da Lei n 9.504/1997

Missão do Ipea
Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO

ISSN 1415-4765