



POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE DA EDUCAÇÃO NO BRASIL A PARTIR DE UM PANORAMA DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Palavras-Chave: Plano Nacional de Educação; Políticas Públicas; Gestão Educacional.

Autores(as):

Weid Rafaela de Lima, FE - UNICAMP
Profª Drª Sandra Fernandes Leite, FE - UNICAMP

INTRODUÇÃO

Esta iniciação científica teve em vista analisar a atual situação da educação pública brasileira por meio de um panorama dos indicadores das metas 1, 2 e 3 do Plano Nacional de Educação (PNE). A pesquisa se propôs a acompanhar o desenvolvimento e implementação das estratégias e diretrizes do PNE durante o período de 2014 a 2022 e os resultados obtidos. Para alcançar o objetivo foi realizado o levantamento e o tratamento dos dados oficiais divulgados nas bases estatísticas do MEC/Inep, do IBGE, do Observatório do PNE (OPNE) do IDEB, das fontes oficiais dos indicadores de cada, entre outras fontes. A partir da coleta destes dados e de suas revisões, identificou-se se as ações direcionadas pelo PNE e por suas estratégias, ao longo do período de 2014 a 2022, foram assertivas para garantir a melhora da qualidade do sistema educacional brasileiro.

METODOLOGIA

Para alcançar o objetivo da pesquisa, buscou-se estabelecer um método descritivo com enfoque na coleta de dados quantitativos e pesquisas que abordassem o balanço do PNE de 2014 a 2022. Para compor o quadro de referências teóricas, utilizou-se alguns dos documentos de avaliação do PNE previstos na Lei n.º 13.005/2014, como os Relatórios de Monitoramento das Metas do PNE, o Observatório do PNE e o Painel de monitoramento. Os três foram escolhidos por apresentarem, em indicadores calculados pelo INEP, os avanços e fracassos das metas, permitindo o acompanhamento da evolução do plano. Assim, nas fontes citadas acima, de programas de pesquisa e de estatísticas da educação, realizou-se um levantamento dos dados mais relevantes e recentes para comporem o material da pesquisa, que foram analisados, discutidos e apresentados.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A pesquisa analisou as metas 1, 2 e 3 do PNE. Elas abordam o acesso e a permanência nas três etapas da Educação Básica (Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio, respectivamente). Com a análise do 4º Relatório de Monitoramento do PNE e da coleta de dados na base do Painel de Monitoramento do PNE, em 2023, foi possível realizar as seguintes considerações a respeito do andamento das metas selecionadas:

Meta 01 — Acesso à Educação Infantil: os objetivos são a universalização do atendimento na pré-escola até 2016; e até o final de vigência do PNE, em 2024, garantir que, no mínimo, 50% das crianças com até 3 anos sejam atendidas. Para acompanhar a meta, o PNE estabeleceu dois indicadores.

- **Indicador 1A — Percentual da população de 4 a 5 anos que frequenta a escola/creche:** apresenta o atendimento na EI para crianças de 4 e 5 anos, faixa etária pertencente à educação obrigatória. Na tabela 1, a série histórica considerada foi de 2014 a 2022, para realizar uma investigação da trajetória da meta e de suas estratégias.

Ano	2014	2016	2018	2019	2022
Brasil	89,6%	91,5%	93,8%	94,1%	93,0%

Tabela 1 - Percentual da população de 4 e 5 anos de idade que frequentava a escola ou creche.

Fonte: Brasil, 2022.

O indicador acima deveria ter atingido 100% até 2016. No entanto, ainda em 2022 a pré-escola não estava universalizada. Segundo Ribeiro (2019), a falta de sucesso em garantir o acesso de toda população de 4 e 5 anos a educação básica, pode estar relacionada:

(...) de forma geral, a falta de planejamento orçamentário e financeiro para implantação das políticas públicas identificadas por cada município gestor da educação infantil como hábeis a sanar a deficiência de vagas. As avaliações de eficácia das políticas públicas destinadas a avaliar o cumprimento da Meta 1 identificaram corretamente o principal ponto falho da política. Contudo, não houve, até o momento, o devido empenho dos municípios para sanar essa deficiência de esforços de planejamento (...) (RIBEIRO, 2019, p. 165).

Desta forma, percebe-se as falhas na interação entre as entidades federativas, visto que, a EI é prevista como responsabilidade municipal. Além disso, por ser uma etapa obrigatória da Educação Básica, a sua universalização é de suma importância para a garantia da aprendizagem na idade certa. Conforme o 4º Relatório de Ciclo, no país, houve avanços em relação ao atendimento de crianças entre 4 a 5 anos de idade, "(...) embora parte desse progresso se deva à redução da demanda em função da queda na população em idade pré-escolar(...)" (BRASIL, 2022, p.54). Para a meta ser alcançada, em 2022, o relatório apontou que seria necessário a inclusão de 300 mil crianças nas redes públicas escolares.

- **Indicador 1B — Percentual da população de 0 a 3 anos que frequenta a escola/creche:** O segundo indicador da meta 1 visa apontar o percentual de crianças matriculadas na Educação Infantil (EI), de 0 a 3 anos. Para avaliar os avanços ou fracassos da rede pública em atingir 50% do atendimento das crianças com até 3 anos de idade durante os 8 anos de PNE, a série histórica apresentada e analisada na tabela do indicador 1B corresponde aos anos de 2014 a 2022.

Ano	2014	2016	2018	2019	2022
Brasil	33,3%	31,9%	35,7%	37,0%	37,3%

Tabela 2 - Percentual da população de 0 a 3 anos de idade que frequentava a escola ou creche.

Fonte: Brasil, 2022.

É visível o aumento do número de crianças de 0 a 3 anos matriculadas em creches, uma vez que a taxa da frequência escolar ao nível nacional passou de 33% em 2014 para 37,4% em 2022. No entanto, além do pouco avanço, apenas 4,4% em 8 anos conforme o Relatório de Ciclo "(...) a análise tendencial do Indicador 1B sugere que, até 2024, o Brasil não deve ultrapassar o índice de 45% de cobertura de 0 a 3 anos, ficando aquém do que estabelece a Meta 1 do PNE." (BRASIL, 2022, p.55).

Com essas projeções do INEP, percebe-se que, semelhante ao indicador anterior, este também ficará sem ter atingido os valores estabelecidos. Assim, "a Meta 1, decorridos quase 18 anos desde a sua primeira previsão no PNE de 2001 – 2010, não foi atingida. Principalmente, em razão do mesmo

obstáculo principal identificado por órgãos e instituições variados, vinculados ao Poder Executivo (...)” (RIBEIRO, 2019, p. 165).

Meta 02 — Acesso ao Ensino Fundamental: tem em vista garantir o acesso ao Ensino Fundamental (EF) de nove anos para toda a população de 6 a 14 anos de idade e a conclusão desta etapa na idade recomendada para, pelo menos, 95% dos alunos.

- **Indicador 2A — Percentual de pessoas de 6 a 14 anos que frequentam ou que já concluíram o ensino fundamental (taxa de escolarização líquida ajustada):** O primeiro indicador mede a “universalização do acesso à escola da população de 6 a 14 anos, independente da etapa de ensino em que o estudante esteja matriculado” (BRASIL, 2014, p. 38). A base de dados estatísticos utilizada pelo INEP foram a Pnad e a Pnad-c, e para essa pesquisa, consideramos a série histórica de 2014 a 2022, dividida por biênios, tal como os Relatórios de Monitoramento do PNE.

Ano	2014	2016	2018	2020	2022
Brasil	97,2%	97,3%	98,0%	98,0%	96,3%

Tabela 3 - Percentual da população de 6 a 14 anos de idade que frequentava ou já havia concluído o ensino fundamental de nove anos.
Fonte: Brasil, 2022.

Em 2022, a cobertura educacional da população de 6 a 14 anos foi de 96,3%, após atingir 98% em 2020. A diminuição da taxa de atendimento do EF, é:

(...)reflexo da crise escolar causada pela pandemia de covid-19 (...). Esse recuo ocorrido em apenas um ano, representa, em perspectiva histórica, um retrocesso de cerca de dez anos no indicador, visto que, para 2011, ele foi estimado em 96,1%. Observa-se no período analisado um avanço gradativo do indicador, que é interrompido em 2021, sendo acompanhado do aumento do contingente da população na faixa etária de 6 a 14 anos de idade fora da escola sem ter completado o ensino fundamental. Esse contingente, estimado em cerca de um milhão de crianças e jovens, representa o dobro do que havia em 2020 (BRASIL, 2022, p.64).

Esse recuo não foi apenas na média nacional, mas também refletido nas grandes regiões, aumentando as desigualdades que até então estavam em processo de atenuação (BRASIL, 2022). Desta forma, o indicador apresenta um retrocesso, visto que, com a pandemia do COVID-19 e as dificuldades do Estado em gerir as políticas públicas, a cobertura de atendimento do EF diminuiu.

- **Indicador 2B — Percentual de pessoas de 16 anos com pelo menos o ensino fundamental concluído:** O segundo indicador da meta 2 busca mostrar a taxa de conclusão do EF na idade recomendada. Seus dados dependem de “muitos fatores, como o próprio acesso dessa população à escola na idade recomendada e as taxas de rendimento e fluxo escolar — que consideram reprovação, abandono e evasão” (BRASIL, 2014, p.38) e permite acompanhar o nível de acesso da população de 16 anos as etapas da Educação Básica nas idades recomendadas e com taxas positivas de rendimento.

Ano	2014	2016	2018	2020	2022
Brasil	73,1%	74,6%	75,5%	81,9%	82,9%

Tabela 4 - Percentual de pessoas de 16 anos de idade com pelo menos o EF concluído.
Fonte: Brasil, 2022.

Em 2022, a meta encontrava-se 82,9% atingida após avançar 1,8 p.p em relação ao ano de 2021, e recuperou levemente a baixa causada pela pandemia. No entanto, “o quadro ainda é de prejuízo e estagnação em relação ao objetivo de 95% estabelecido já para o ano de 2024” (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 2023, p. 5). Para que esse percentual ser

atingido em 2024, “será preciso que esse indicador cresça, em média, 4,6 p.p. ao ano, o que parece improvável dada a média de variação de 1,2 p.p ao ano observada no período 2013 – 2021” (BRASIL, 2022, p. 81). Assim, sem projeção de crescimento da meta nos valores necessários para garantir mais de 90% da população de 16 anos com a formação do EF até 2024, a meta apresentada encontra-se em uma trajetória de retrocesso.

Meta 03 — Acesso ao Ensino Médio: visa 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).

- **Indicador 3A — Percentual da população de 15 a 17 anos que frequenta a escola ou já concluiu a educação básica:** O primeiro indicador da meta busca acompanhar a trajetória do percentual da população de 15 a 17 anos que frequenta a escola e “permite compreender se os jovens têm acesso a instituições escolares, não considerando a especificidade do nível de ensino no qual o indivíduo está matriculado” (BRASIL, 2014, p. 54). Para compor a tabela abaixo, foram retirados os dados do Relatório do PNE e disposto na série histórica de 2014 a 2022.

Ano	2014	2016	2018	2020	2022
Brasil	89,2%	90,8%	91,6%	94,3%	94,4%

Tabela 5 - Percentual da população de 15 a 17 anos que frequenta a escola ou já concluiu a educação básica.

Fonte: Brasil, 2022.

O primeiro objetivo da meta deveria ter atingido 100% em 2016. Porém, conforme está destacado em vermelho na tabela, o percentual alcançado foi de 90,8% e em 2022, cinco anos depois do prazo estipulado, o indicador ainda se encontra em 94,4%. Conforme o Balanço do PNE (2023), no ano passado saltou de “433 mil para 521 mil o número total de jovens dessa faixa etária ainda fora da escola, 6 anos depois do prazo de universalização ter se esgotado”. Desta forma, para o objetivo ser alcançado, é necessário que o poder público reveja a disposição de seus “recursos técnicos e financeiros para o atingimento, em sua máxima capacidade, do que foi pactuado no Plano”. (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 2023)

- **Indicador 3B — Percentual da população de 15 a 17 anos que frequenta o ensino médio ou possui educação básica completa:** O segundo indicador da meta visa garantir que até o ano de 2024, ao menos 85% dos jovens na faixa etária de 15 a 17 anos estejam frequentando o ensino médio (EM), considerando a idade ideal para cursar esta etapa da educação básica.

Ano	2014	2016	2018	2020	2022
Brasil	66,7%	69,4%	70,5%	76,6%	76,7%

Tabela 6 - Percentual da população de 15 a 17 anos que frequenta o ensino médio ou possui educação básica completa. Fonte: Brasil, 2022.

O segundo objetivo da meta alcançou 76,7% em 2022, ficando 8,3 p.p abaixo dos 85% previstos para 2024. A média baixa de crescimento observada entre 2014 a 2022, que já não era suficiente para atingir o percentual estipulado em 2024, teve seus maiores desafios entre 2020 a 2021, na qual o INEP diz que “(...) é importante frisar que o contexto da pandemia trouxe muitas consequências. Entre elas, afetou a coleta de dados e as estatísticas educacionais, o que tem efeitos sobre as estimativas de acesso à escola” (BRASIL, 2022, p. 102). Infelizmente, semelhantemente aos

outros indicadores e objetivos apresentados na pesquisa, o 3B também não tem expectativas de alcançar a porcentagem estabelecida na lei do PNE.

CONCLUSÕES

A partir da pesquisa realizada durante a iniciação científica e a avaliação dos Relatórios de Monitoramento das Metas do PNE, observou-se que nenhuma das três metas observadas teve sucesso em alcançar os objetivos propostos para 2016 e descritos na Lei nº 13.005/2014. Infelizmente, o ritmo lento do aumento dos percentuais demonstra que até 2024 os demais objetivos não possuem projeções de sucesso. Além disso, é preciso considerar os impactos causados pela pandemia do COVID-19, visto que:

Mais do que produzir impactos nas estatísticas educacionais, a pandemia tem afetado sobremaneira a qualidade e o direito à educação. O fechamento de escolas, a adoção urgente de novas formas de ensino, a interrupção de projetos em curso e a restrição do convívio comunitário e social são alguns dos aspectos trazidos pela pandemia ao campo educacional. Eles ocorreram em um cenário que já comportava inúmeras desigualdades no tocante ao acesso, à conclusão, ao aprendizado, ao nível socioeconômico, à infraestrutura e às oportunidades de ensino. A pandemia pode ter aprofundado os hiatos 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 e todas no País. Compreender a dimensão de seus efeitos é um processo que deve mobilizar inúmeros esforços de pesquisas. (BRASIL, 2022, p.12).

Conclui-se que as metas 1, 2 e 3 analisadas na pesquisa, que buscam a universalização da EDUCAÇÃO BÁSICA no Brasil (EI, EF e EM) e a conclusão das etapas de ensino na idade ideal, apresentaram nas séries históricas de 2014 a 2022 uma trajetória abaixo da esperada pelo INEP e pelo PNE, o que caracteriza um retrocesso no cumprimento de seus objetivos.

BIBLIOGRAFIA

BRASIL. Lei 13.005, de 25 de junho de 2014. **Aprova o Plano Nacional de Educação. — PNE e dá outras providências.**

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Plano Nacional de Educação PNE 2014 – 2024: Linha de Base.** — Brasília, DF: Inep, 2015. 404 p. : il.

BRASIL, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE 2022.** Brasília, DF: Inep, 2022. Disponível em https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatorio_do_quarto_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_plano_nacional_de_educacao.pdf. Acesso em: 20/07/2023

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Balanco Nacional do Plano Nacional de Educação.** Semana de Ação Mundial 2023. Disponível em: <<https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/Balanco-PNE-2023.pdf>>. Acesso em: 27 jul. 2023.

RIBEIRO, Michelle Bruno. Estudo sobre o cumprimento da Meta 1 do Plano Nacional de Educação e o ciclo de políticas públicas garantidoras do direito fundamental à educação. In: **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n.º 72, p. 147 – 166, abr./jun. 2019.