

OS CAMINHOS DA MELHORIA DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO PNE: UMA ANÁLISE DAS ESTRATÉGIAS DA META 7*

Alvana Maria Bof¹

<https://doi.org/10.24109/9786558010456.ceppe.v5.5249>

RESUMO

Este estudo traz uma análise das estratégias da Meta 7 do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, que diz respeito à melhoria da qualidade da educação básica, postulando o aumento progressivo do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Guiada pelas diretrizes do PNE, a Meta 7 apresenta um conjunto de 36 estratégias, que é analisado considerando aspectos relacionados a sua composição e suas características, bem como sua relação com a Meta 7 e as diretrizes do PNE. O estudo reflete ainda sobre a composição da Meta 7 tomando o complexo processo de elaboração do PNE e examina a execução de algumas estratégias selecionadas relacionadas: (i) à aprendizagem (Estratégias 7.1 e 7.2); (ii) à avaliação educacional (Estratégias 7.3, 7.4, 7.7 e 7.8); e (iii) ao apoio técnico e financeiro realizado pela União por meio dos Planos de Ações Articuladas – PAR (Estratégias 7.5 e 7.6). Ao final,

* Um agradecimento especial ao colega Armando Amorim Simões pela leitura e valiosas considerações feitas à versão preliminar deste texto. Suas notações, comentários e sugestões muito contribuíram com o enriquecimento deste estudo.

¹ Doutora em Educação pela The George Washington University (USA). Foi professora na educação básica e superior, atuou como gestora em programas do MEC e da Capes. Pesquisadora-Tecnologista em Informações e Avaliações Educacionais no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), atua na Diretoria de Estudos Educacionais (Dired). Dedicou-se às áreas de qualidade da educação básica, desigualdades educacionais, formação de professores e monitoramento do Plano Nacional de Educação (PNE).

tecem-se considerações a respeito da composição e da efetivação das estratégias da Meta 7, indicando estudos e análises adicionais que poderão contribuir para a elaboração do próximo PNE.

Palavras-chave: monitoramento do PNE; Plano Nacional de Educação - Meta 7; qualidade da educação

INTRODUÇÃO

A Meta 7 do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 diz respeito à melhoria da qualidade da educação básica, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem dos estudantes indicada pelo aumento progressivo do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), de forma a atingir a meta final de Ideb 6,0 para os anos iniciais do ensino fundamental, 5,5 para os anos finais do ensino fundamental e 5,2 para o ensino médio. A meta é guiada pelas diretrizes do PNE – especialmente a III e a IV, que se referem à superação das desigualdades educacionais e à melhoria da qualidade da educação, respectivamente – e apresenta em seu corpo um conjunto de 36 estratégias a serem executadas no período de vigência do Plano.

Este estudo traz uma análise do conjunto de estratégias da Meta 7 abordando aspectos relativos a sua composição e suas características, bem como à forma como se relacionam com a Meta 7 e com as diretrizes do PNE. Reflete ainda sobre a formulação da Meta 7 considerando o complexo processo de elaboração do PNE e examina a execução de algumas estratégias selecionadas relacionadas à aprendizagem (Estratégias 7.1 e 7.2); à avaliação educacional (Estratégias 7.3, 7.4, 7.7 e 7.10); e ao apoio técnico e financeiro realizado pela União por meio dos Planos de Ações Articuladas – PAR (Estratégias 7.5 e 7.6).

O trabalho está estruturado desta forma: faz-se, inicialmente, um breve histórico sobre a origem da Meta 7 e do Ideb; a seguir, apresenta-se uma categorização e caracterização do conjunto de estratégias propostas na Meta 7 e examina-se como as estratégias se relacionam com a Meta 7 e com as diretrizes do PNE, apreciando-se o processo de elaboração do Plano. Após, analisa-se a execução de algumas estratégias selecionadas – (i) diretamente relacionadas à aprendizagem (Estratégias 7.1 e 7.2); (ii) relacionadas à avaliação educacional (Estratégias 7.3, 7.4, 7.7 e 7.10); e (iii) relacionadas ao apoio técnico e financeiro realizado pela União por meio dos PAR (Estratégias 7.5 e 7.6) –, buscando lançar luzes, embora parciais, sobre o caminho percorrido até o momento. Ao final, tecem-se considerações a respeito da composição e da efetivação das estratégias da Meta 7, indicando estudos e análises adicionais que poderão contribuir para a elaboração do próximo PNE.

1 A FORMULAÇÃO DA META 7 DO PNE – BREVE HISTÓRICO

A Meta 7 do PNE 2014-2024 focaliza o fomento à qualidade da educação básica, pautando-se na melhoria da aprendizagem e do fluxo/rendimento escolar dos estudantes, de forma a atingir metas nacionais intermediárias e finais para o Ideb, conforme apresentado na lei:

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:

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

(Brasil, 2014, p. 4, grifos nossos).

O Ideb é um indicador sintético do desenvolvimento da educação básica, criado em 2007 pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), que relaciona as informações do rendimento escolar (aprovação) e do desempenho (proficiências nas avaliações nacionais), fundamentando-se na ideia de que:

Um sistema educacional que reprova sistematicamente seus estudantes, fazendo com que grande parte deles abandone a escola antes de completar a educação básica, não é desejável, mesmo que aqueles que concluem essa etapa de ensino atinjam elevadas pontuações nos exames padronizados. Por outro lado, um sistema em que todos os alunos concluem o ensino médio no período correto não é de interesse caso os alunos aprendam muito pouco na escola. Em suma, um sistema de ensino ideal seria aquele em que todas as crianças e adolescentes tivessem acesso à escola, não desperdiçassem tempo com repetências, não abandonassem a escola precocemente e, ao final de tudo, aprendessem. (Fernandes, 2007a, p. 1).

As metas intermediárias e finais do Ideb expostas na Meta 7 foram, na verdade, definidas anteriormente no âmbito do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Compromisso), integrante do Plano de Desenvolvimento da Educação, instituído pelo Ministério da Educação (MEC) em 2007. O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação foi estabelecido pelo Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, que dispõe sobre a sua implementação, definindo-o, em seu artigo 1º, como “a conjugação dos esforços da União, estados, Distrito Federal e municípios, atuando em regime de colaboração, das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica” (Brasil, 2007, p. 5). A ideia era fomentar a parceria entre os entes

federativos e a sociedade para a melhoria da qualidade da educação básica, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, promovendo a mobilização social. O artigo 3º do referido decreto estabelece que a qualidade da educação básica “será aferida, objetivamente, com base no Ideb, calculado e divulgado periodicamente pelo Inep, a partir dos dados sobre rendimento escolar, combinados com o desempenho dos alunos, constantes do censo escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb”, e que “o Ideb será o indicador objetivo para a verificação do cumprimento de metas fixadas no termo de adesão ao Compromisso” (Brasil, 2007, p. 5).

Segundo Fernandes (2007b), o Ideb foi definido como o indicador para a verificação do cumprimento das metas intermediárias e finais fixadas. A constituição do Plano de Metas para o Brasil partiu da lógica de que para o País chegar à média nacional 6,0 para os anos iniciais do ensino fundamental em 2021 (estipulado em virtude do bicentenário da Independência do Brasil em 2022), “cada sistema deve evoluir segundo pontos de partida distintos, e com esforço maior daqueles que partem em pior situação, com um objetivo implícito de redução da desigualdade educacional” (Fernandes, 2007b, p. 2). O estabelecimento da meta nacional Ideb 6,0 para os anos iniciais do ensino fundamental teve como referência a proficiência e a taxa de aprovação da média dos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).¹

O Ideb calculado para o País, relativo aos anos iniciais do ensino fundamental, foi de 3,8, contra uma média estimada dos países desenvolvidos de 6, que passa a ser a meta nacional para 2021. O desafio consiste em alcançarmos o nível médio de desenvolvimento da educação básica dos países integrantes da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), no ano em que o Brasil completará 200 anos de sua independência, meta que pode ser considerada ousada. O que mais impressiona, contudo, é a enorme dispersão do Ideb entre escolas e redes. Foram encontrados, nas redes, índices de 1 a 6,8. Nas escolas, a variação é ainda maior, de 0,7 a 8,5. Tornou-se evidente, uma vez mais, a imperiosa necessidade de promover o enlace entre educação, ordenação do território e desenvolvimento econômico e social. (Haddad, 2008, p. 13).

A meta nacional é que norteia, assim, o cálculo das metas intermediárias do Ideb para o Brasil, as unidades federativas, os municípios e as escolas, por meio do compartilhamento do esforço necessário em cada esfera para que o País atinja a média desejada no final do período. (Fernandes, 2007b).

No PNE, as metas intermediárias e finais do Ideb tiveram sua consecução associada a 36 estratégias que, no seu conjunto, são guiadas ainda pelas diretrizes estabelecidas do PNE:

¹ Segundo Fernandes (2007b), a definição da meta nacional Ideb 6,0 para os anos iniciais do ensino fundamental foi realizada tendo como referência a proficiência e a taxa de aprovação da média dos países membros da OCDE. A comparação internacional foi possível graças a uma técnica de compatibilização entre a distribuição das proficiências observadas no Pisa e no Saeb.

Art. 2º São diretrizes do PNE: I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação; IV - melhoria da qualidade da educação; V - formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade; VI - promoção do princípio da gestão democrática da educação pública; VII - promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País; VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto – PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade; IX - valorização dos (as) profissionais da educação; X - promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental. (Brasil, 2014, p. 1).

Particularmente relevantes são as diretrizes III e IV, que dizem respeito à superação das desigualdades educacionais e à melhoria da qualidade da educação, respectivamente. Compreende-se, assim, que o conjunto de estratégias estabelecido e a própria consecução da Meta 7 sejam guiados por essas diretrizes.

2 AS ESTRATÉGIAS DA META 7 – COMPOSIÇÃO E CARACTERIZAÇÃO

O conjunto de 36 estratégias da Meta 7 envolve desde submetas a serem atingidas no período de vigência do Plano e ações ou políticas governamentais a serem implementadas até orientações ou indicações mais específicas ou mais difusas sobre a ênfase ou a direção a ser seguida em relação a vários temas e questões educacionais. Diante do número e da variedade de estratégias, para empreender uma análise inicial, buscou-se agrupá-las didaticamente em oito grupos: i) estratégias que estabelecem submetas de resultados a serem alcançadas; ii) ações ou políticas voltadas mais diretamente à aprendizagem (currículo, processos de ensino e aprendizagem, diretrizes pedagógicas etc.); iii) ações ou políticas voltadas a insumos e dimensões da infraestrutura educacional; iv) ações e medidas direcionadas a populações/grupos específicos; v) políticas e ações articuladas a outras áreas; vi) estratégias voltadas a avaliação educacional, desenvolvimento de parâmetros e regulação; vii) incentivos e assistência técnica e financeira; e viii) mobilização e controle social. Tal categorização é explicitada a seguir.

I) Estratégias que estabelecem submetas de resultados a serem atingidas

Neste grupo, estão as estratégias que são, na verdade, outras metas, como a Estratégia 7.2, que congrega duas submetas que visam assegurar que percentuais mínimos de alunos do ensino fundamental e do ensino médio alcancem o nível

“suficiente” e o nível “desejável” de aprendizado em relação aos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento de seu ano de estudo, no quinto ano e até o final de vigência do Plano; a Estratégia 7.9, que busca reduzir pela metade as diferenças entre os Idebs dos estados, Distrito Federal e municípios; e a Estratégia 7.11, que determina melhorar o desempenho dos alunos da educação básica nas avaliações do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa), de acordo com determinadas projeções.

7.2) assegurar que:

a) no quinto ano de vigência deste PNE, pelo menos 70% (setenta por cento) dos (as) alunos (as) do ensino fundamental e do ensino médio tenham alcançado nível suficiente de aprendizado em relação aos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento de seu ano de estudo, e 50% (cinquenta por cento), pelo menos, o nível desejável;

b) no último ano de vigência deste PNE, todos os (as) estudantes do ensino fundamental e do ensino médio tenham alcançado nível suficiente de aprendizado em relação aos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento de seu ano de estudo, e 80% (oitenta por cento), pelo menos, o nível desejável;

[...]

7.9) orientar as políticas das redes e sistemas de ensino, de forma a buscar atingir as metas do Ideb, diminuindo a diferença entre as escolas com os menores índices e a média nacional, garantindo equidade da aprendizagem [...];

[...]

7.11) melhorar o desempenho dos alunos da educação básica nas avaliações da aprendizagem no Programa Internacional de Avaliação de Estudantes – Pisa, tomado como instrumento externo de referência, internacionalmente reconhecido, de acordo com as seguintes projeções:

| Pisa | 2015 | 2018 | 2021 |
|--|------|------|------|
| Média dos resultados em Matemática, Leitura e Ciências | 438 | 455 | 473 |

(Brasil, 2014, p. 4).

II) Ações ou políticas voltadas mais diretamente à aprendizagem

Neste grupo, enquadram-se as estratégias que dizem respeito ao currículo, processos de ensino e aprendizagem, componentes pedagógicos, documentos norteadores etc., como a Estratégia 7.1, que se refere ao estabelecimento e à implantação de diretrizes pedagógicas para a educação básica e a base nacional comum dos currículos; a Estratégia 7.12, que prevê incentivar o desenvolvimento, a certificação e a divulgação de tecnologias educacionais e práticas pedagógicas inovadoras; as Estratégias 7.25 e 7.27, que tratam de currículos e/ou propostas pedagógicas específicas relacionadas à cultura afro-brasileira, às escolas do campo e às comunidades indígenas e quilombolas; e a Estratégia 7.33, que diz respeito à formação de leitores e à capacitação de professores, bibliotecários e agentes comunitários como mediadores da leitura.

7.1) estabelecer e implantar, mediante pactuação interfederativa, diretrizes pedagógicas para a educação básica e a base nacional comum dos currículos, com direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento dos (as) alunos (as) para cada ano do ensino fundamental e médio, respeitada a diversidade regional, estadual e local;

[...]

7.12) incentivar o desenvolvimento, selecionar, certificar e divulgar tecnologias educacionais para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio e incentivar práticas pedagógicas inovadoras que assegurem a melhoria do fluxo escolar e a aprendizagem, assegurada a diversidade de métodos e propostas pedagógicas, com preferência para *softwares* livres e recursos educacionais abertos, bem como o acompanhamento dos resultados nos sistemas de ensino em que forem aplicadas;

[...]

7.25) garantir nos currículos escolares conteúdos sobre a história e as culturas afro-brasileira e indígenas e implementar ações educacionais, nos termos das Leis n^os 10.639, de 9 de janeiro de 2003, e 11.645, de 10 de março de 2008, assegurando-se a implementação das respectivas diretrizes curriculares nacionais, por meio de ações colaborativas com fóruns de educação para a diversidade étnico-racial, conselhos escolares, equipes pedagógicas e a sociedade civil;

[...]

7.27) desenvolver currículos e propostas pedagógicas específicas para educação escolar para as escolas do campo e para as comunidades indígenas e quilombolas, incluindo os conteúdos culturais correspondentes às respectivas comunidades e considerando o fortalecimento das práticas socioculturais e da língua materna de cada comunidade indígena, produzindo e disponibilizando materiais didáticos específicos, inclusive para os (as) alunos (as) com deficiência;

[...]

7.33) promover, com especial ênfase, em consonância com as diretrizes do Plano Nacional do Livro e da Leitura, a formação de leitores e leitoras e a capacitação de professores e professoras, bibliotecários e bibliotecárias e agentes da comunidade para atuar como mediadores e mediadoras da leitura, de acordo com a especificidade das diferentes etapas do desenvolvimento e da aprendizagem. (Brasil, 2014, p. 4).

III) Ações ou políticas voltadas a insumos e dimensões da infraestrutura educacional

Integram este grupo estratégias que estabelecem a provisão de insumos/recursos e infraestrutura educacional, como o provisionamento de transporte escolar (Estratégia 7.13), material escolar, alimentação, transporte e assistência à saúde (Estratégia 7.17), condições de infraestrutura escolar, incluindo acesso à energia elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário, garantia de espaços para prática esportiva, laboratórios de ciências e acessibilidade (Estratégia 7.18), equipamentos (Estratégias 7.19 e 7.20), computadores e acesso à internet banda larga (Estratégias 7.15, 7.20 e 7.22).

7.13) garantir transporte gratuito para todos (as) os (as) estudantes da educação do campo na faixa etária da educação escolar obrigatória, mediante renovação e padronização integral da frota de veículos, de acordo com especificações definidas pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia – Inmetro, e financiamento compartilhado, com participação da União proporcional às necessidades dos entes federados, visando a reduzir a evasão escolar e o tempo médio de deslocamento a partir de cada situação local;

[...]

7.15) universalizar, até o quinto ano de vigência deste PNE, o acesso à rede mundial de computadores em banda larga de alta velocidade e triplicar, até o final da década, a relação computador/aluno (a) nas escolas da rede pública de educação básica, promovendo a utilização pedagógica das tecnologias da informação e da comunicação;

[...]

7.17) ampliar programas e aprofundar ações de atendimento ao (à) aluno (a), em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde;

7.18) assegurar a todas as escolas públicas de educação básica o acesso a energia elétrica, abastecimento de água tratada, esgotamento sanitário e manejo dos resíduos sólidos, garantir o acesso dos alunos a espaços para a prática esportiva, a bens culturais e artísticos e a equipamentos e laboratórios de ciências e, em cada edifício escolar, garantir a acessibilidade às pessoas com deficiência;

7.19) institucionalizar e manter, em regime de colaboração, programa nacional de reestruturação e aquisição de equipamentos para escolas públicas, visando à equalização regional das oportunidades educacionais;

7.20) prover equipamentos e recursos tecnológicos digitais para a utilização pedagógica no ambiente escolar a todas as escolas públicas da educação básica, criando, inclusive, mecanismos para implementação das condições necessárias para a universalização das bibliotecas nas instituições educacionais, com acesso a redes digitais de computadores, inclusive a internet;

[...]

7.22) informatizar integralmente a gestão das escolas públicas e das secretarias de educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, bem como manter programa nacional de formação inicial e continuada para o pessoal técnico das secretarias de educação. (Brasil, 2014, p. 4).

IV) Ações e medidas direcionadas a populações/grupos específicos

Este grupo envolve estratégias que dizem respeito às condições e configurações escolares especialmente direcionadas ao atendimento de grupos ou populações específicas, como a Estratégia 7.14, que propõe desenvolver pesquisas de modelos alternativos de atendimento escolar para a população do campo; a 7.26 que visa consolidar a educação no campo de populações tradicionais, de populações itinerantes e de comunidades indígenas e quilombolas; e a 7.24, que prevê a implementação de políticas de inclusão e permanência na escola para adolescentes e jovens que se encontram em regime de liberdade assistida e em situação de rua.

7.14) desenvolver pesquisas de modelos alternativos de atendimento escolar para a população do campo que considerem as especificidades locais e as boas práticas nacionais e internacionais;

[...]

7.24) implementar políticas de inclusão e permanência na escola para adolescentes e jovens que se encontram em regime de liberdade assistida e em situação de rua, assegurando os princípios da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente;

[...]

7.26) consolidar a educação escolar no campo de populações tradicionais, de populações itinerantes e de comunidades indígenas e quilombolas, respeitando a articulação entre os ambientes escolares e comunitários e garantindo: o desenvolvimento sustentável e preservação da identidade cultural; a participação da comunidade na definição do modelo de organização pedagógica e de gestão das instituições, consideradas as práticas socioculturais e as formas particulares de organização do tempo; a oferta bilíngue na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental, em língua materna das comunidades indígenas e em língua portuguesa; a reestruturação e a aquisição de equipamentos; a oferta de programa para a formação inicial e continuada de profissionais da educação; e o atendimento em educação especial. (Brasil, 2014, p. 4).

V) Políticas e ações articuladas a outras áreas

As estratégias que compõem este grupo dizem respeito a políticas ou ações a serem desenvolvidas articuladas a outras áreas, como saúde, segurança, assistência social, trabalho e emprego, esporte e cultura. Fazem parte deste grupo a Estratégia 7.23, que se refere a políticas de combate à violência na escola; a 7.29, que visa promover a articulação dos programas da área da educação com os de outras áreas; a 7.30, que estabelece o atendimento aos estudantes da rede pública por meio de ações de prevenção, promoção e atenção à saúde; a 7.31, voltada a ações de promoção, prevenção, atenção e atendimento à saúde e à integridade física, mental e emocional dos profissionais da educação; e a 7.34, que concerne a instituir um programa nacional de formação de professores e alunos para promover política de preservação da memória nacional.

7.23) garantir políticas de combate à violência na escola, inclusive pelo desenvolvimento de ações destinadas à capacitação de educadores para detecção dos sinais de suas causas, como a violência doméstica e sexual, favorecendo a adoção das providências adequadas para promover a construção da cultura de paz e um ambiente escolar dotado de segurança para a comunidade;

[...]

7.29) promover a articulação dos programas da área da educação, de âmbito local e nacional, com os de outras áreas, como saúde, trabalho e emprego, assistência social, esporte e cultura, possibilitando a criação de rede de apoio integral às famílias, como condição para a melhoria da qualidade educacional;

7.30) universalizar, mediante articulação entre os órgãos responsáveis pelas áreas da saúde e da educação, o atendimento aos (às) estudantes da rede escolar pública de educação básica por meio de ações de prevenção, promoção e atenção à saúde;

7.31) estabelecer ações efetivas especificamente voltadas para a promoção, prevenção, atenção e atendimento à saúde e à integridade física, mental e emocional dos (das) profissionais da educação, como condição para a melhoria da qualidade educacional;

[...]

7.34) instituir, em articulação com os estados, os municípios e o Distrito Federal, programa nacional de formação de professores e professoras e de alunos e alunas para promover e consolidar política de preservação da memória nacional. (Brasil, 2014, p. 4-5).

VI) Estratégias voltadas à avaliação educacional

Neste grupo, estão as estratégias que tratam da avaliação de sistemas de ensino, escolas e estudantes (aprendizagem) ou, ainda, do desenvolvimento de indicadores, parâmetros ou regulação. Estão incluídas aqui a Estratégia 7.3, que diz respeito à constituição de um conjunto nacional de indicadores de avaliação institucional considerando as especificidades das modalidades de ensino; a 7.4, que trata da indução de um processo de autoavaliação das escolas da educação básica; a 7.7, que visa aprimorar continuamente os instrumentos de avaliação da qualidade do ensino fundamental e médio; a 7.8, que prevê desenvolver indicadores específicos de avaliação da qualidade da educação especial; a 7.10, que determina fixar, acompanhar e divulgar bianualmente os resultados pedagógicos dos indicadores do Saeb e do Ideb, assegurando a contextualização dos resultados; a 7.21, que designa que a União, em regime de colaboração com os entes federados, estabeleça parâmetros mínimos de qualidade dos serviços da educação básica; e as Estratégias 7.32 e 7.35, que dizem respeito, respectivamente, ao fortalecimento dos sistemas estaduais de avaliação e à regulação da oferta da educação básica pela iniciativa privada.

7.3) constituir, em colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, um conjunto nacional de indicadores de avaliação institucional com base no perfil do alunado e do corpo de profissionais da educação, nas condições de infraestrutura das escolas, nos recursos pedagógicos disponíveis, nas características da gestão e em outras dimensões relevantes, considerando as especificidades das modalidades de ensino;

7.4) induzir processo contínuo de autoavaliação das escolas de educação básica, por meio da constituição de instrumentos de avaliação que orientem as dimensões a serem fortalecidas, destacando-se a elaboração de planejamento estratégico, a melhoria contínua da qualidade educacional, a formação continuada dos (as) profissionais da educação e o aprimoramento da gestão democrática;

[...]

7.7) aprimorar continuamente os instrumentos de avaliação da qualidade do ensino fundamental e médio, de forma a englobar o ensino de ciências nos exames

aplicados nos anos finais do ensino fundamental, e incorporar o Exame Nacional do Ensino Médio, assegurada a sua universalização, ao sistema de avaliação da educação básica, bem como apoiar o uso dos resultados das avaliações nacionais pelas escolas e redes de ensino para a melhoria de seus processos e práticas pedagógicas;

7.8) desenvolver indicadores específicos de avaliação da qualidade da educação especial, bem como da qualidade da educação bilíngue para surdos;

[...]

7.10) fixar, acompanhar e divulgar bienalmente os resultados pedagógicos dos indicadores do sistema nacional de avaliação da educação básica e do Ideb, relativos às escolas, às redes públicas de educação básica e aos sistemas de ensino da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, assegurando a contextualização desses resultados, com relação a indicadores sociais relevantes, como os de nível socioeconômico das famílias dos (as) alunos (as), e a transparência e o acesso público às informações técnicas de concepção e operação do sistema de avaliação;

[...]

7.21) a União, em regime de colaboração com os entes federados subnacionais, estabelecerá, no prazo de 2 (dois) anos contados da publicação desta Lei, parâmetros mínimos de qualidade dos serviços da educação básica, a serem utilizados como referência para infraestrutura das escolas, recursos pedagógicos, entre outros insumos relevantes, bem como instrumento para adoção de medidas para a melhoria da qualidade do ensino;

[...]

7.32) fortalecer, com a colaboração técnica e financeira da União, em articulação com o sistema nacional de avaliação, os sistemas estaduais de avaliação da educação básica, com participação, por adesão, das redes municipais de ensino, para orientar as políticas públicas e as práticas pedagógicas, com o fornecimento das informações às escolas e à sociedade;

[...]

7.35) promover a regulação da oferta da educação básica pela iniciativa privada, de forma a garantir a qualidade e o cumprimento da função social da educação. (Brasil, 2014, p. 4-5)

VII) Incentivos, assistência técnica e financeira

Este grupo abrange as estratégias que tratam de ações, políticas ou mecanismos de apoio técnico e financeiro, especialmente da União, ou outros incentivos destinados à melhoria da qualidade e do Ideb. Incluem-se aqui as Estratégias 7.5 e 7.6, que dizem respeito aos PAR; a Estratégia 7.16, que prevê o apoio técnico e financeiro à gestão escolar por meio da transferência de recursos à escola – Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE); e a Estratégia 7.36, que propõe políticas de incentivo às escolas que melhorarem o desempenho no Ideb.

7.5) formalizar e executar os Planos de Ações Articuladas dando cumprimento às metas de qualidade estabelecidas para a educação básica pública e

às estratégias de apoio técnico e financeiro voltadas à melhoria da gestão educacional, à formação de professores e professoras e profissionais de serviços e apoio escolares, à ampliação e ao desenvolvimento de recursos pedagógicos e à melhoria e expansão da infraestrutura física da rede escolar;

7.6) associar a prestação de assistência técnica financeira à fixação de metas intermediárias, nos termos estabelecidos conforme pactuação voluntária entre os entes, priorizando sistemas e redes de ensino com Ideb abaixo da média nacional;

[...]

7.16) apoiar técnica e financeiramente a gestão escolar mediante transferência direta de recursos financeiros à escola, garantindo a participação da comunidade escolar no planejamento e na aplicação dos recursos, visando à ampliação da transparência e ao efetivo desenvolvimento da gestão democrática;

[...]

7.36) estabelecer políticas de estímulo às escolas que melhorarem o desempenho no Ideb, de modo a valorizar o mérito do corpo docente, da direção e da comunidade escolar. (Brasil, 2014, p. 4-5).

VIII) Mobilização e controle social

Esta categoria inclui uma única estratégia, a 7.28, que prevê a mobilização das famílias e de setores da sociedade civil, para que a educação seja assumida como responsabilidade de todos e se amplie o controle social.

7.28) mobilizar as famílias e setores da sociedade civil, articulando a educação formal com experiências de educação popular e cidadã, com os propósitos de que a educação seja assumida como responsabilidade de todos e de ampliar o controle social sobre o cumprimento das políticas públicas educacionais. (Brasil, 2014, p. 4).

A tentativa de categorização das estratégias da Meta 7 mostrou-se um exercício difícil e complexo, seja pela variedade, abrangência e difusão do conjunto de estratégias, que abrange múltiplas áreas educacionais, seja pela forma ou linguagem algumas vezes pouco precisa com que a estratégia foi expressa, o que dificulta visualizar qual seria o resultado esperado e como mensurá-lo. Vale mencionar que a Meta 7 é a que apresenta o maior número de estratégias (36) no PNE, contrastando com outras, como a Meta 17, por exemplo, que abarca apenas quatro estratégias.

É pertinente ainda notar aqui a ausência de estratégias concernentes tanto aos profissionais da educação quanto à gestão democrática – comumente associados à qualidade da educação. Isso se deve ao fato de essas duas temáticas terem sido abordadas em outras metas específicas do PNE (Metas 15 e 19, respectivamente). Chama a atenção, não obstante, a permanência na Meta 7 da Estratégia 7.31, que trata do estabelecimento de ações voltadas à promoção, à prevenção e ao atendimento à saúde e à integridade física, mental e emocional dos profissionais da educação. Em relação à gestão democrática, há duas menções explícitas na meta: na Estratégia

7.4, que trata da autoavaliação das escolas de educação básica, destacando a gestão democrática como dimensão a ser fortalecida; e na Estratégia 7.16, que se refere ao apoio técnico e financeiro à gestão escolar mediante transferência direta de recursos financeiros à escola, garantindo a participação da comunidade escolar no planejamento e na aplicação dos recursos, visando à ampliação da transparência e ao efetivo desenvolvimento da gestão democrática.

Passa-se, a seguir, a uma análise das estratégias tendo como referência a definição ou o conceito de “estratégia”. Seriam as estratégias estabelecidas na Meta 7 realmente estratégias no sentido estrito do termo?

Teoricamente, a definição de estratégia está geralmente relacionada ao estabelecimento de cursos de ação ou caminhos para se atingir um determinado objetivo ou uma situação desejada. No dicionário Michaelis da Língua Portuguesa, uma definição de estratégia é: “arte de utilizar planejadamente os recursos de que se dispõe ou de explorar de maneira vantajosa a situação ou as condições favoráveis de que porventura se desfrute, de modo a atingir determinados objetivos” (Estratégia, [2015]). Na área de administração, a estratégia é vista como “um curso de ação escolhido pela organização a partir da premissa de que uma futura e diferente posição poderá oferecer ganhos e vantagens em relação à situação presente” (Chiavenato; Sapiro, 2009, p. 4). No planejamento de políticas públicas, as estratégias determinam as escolhas de (macro)ações para o alcance dos objetivos estabelecidos (Jannuzzi *et al.*, 2009). Assim, teoricamente, as estratégias da Meta 7 poderiam ser vistas como caminhos a serem percorridos para a consecução da meta.

Tomando-se essas noções, percebe-se, num primeiro momento, que nem todas as estratégias estabelecidas na Meta 7 são de fato estratégias, de acordo com as definições anteriores, nem todas parecem especificar um curso de ação, nem todas parecem direcionadas exclusivamente ao propósito restrito da meta e nem todas foram concebidas de forma explícita o suficiente para que sua efetivação possa ser claramente verificada ou monitorada. Algumas parecem extrapolar o assinalado na meta ou não ser diretamente conducentes à sua consecução, como a Estratégia 7.34, que estabelece instituir programa nacional de formação de professores e de alunos para promover política de preservação da memória nacional. Outras apresentam uma redação ampla e difusa, não restando claro qual seria o resultado esperado e como aferir se elas foram efetivadas (por exemplo, a 7.28, que prevê mobilizar as famílias e setores da sociedade civil, articulando a educação formal com experiências de educação popular e cidadã, com os propósitos de que a educação seja assumida como responsabilidade de todos e de ampliar o controle social sobre o cumprimento das políticas públicas educacionais).

Por outro lado, quando se examina como as estratégias se relacionam com a meta e se haveria uma lógica subjacente a elas em relação à realização/alcance da meta, não transparece aqui uma lógica encadeada que explicita a cadeia de resultados esperados. Antes, apresenta-se um conjunto de estratégias de várias naturezas, que

parecem mais ou menos direcionadas à meta especificada. A própria Meta 7 parece demonstrar um escopo reduzido para abarcar os resultados esperados de todas as estratégias estabelecidas. Ou seja, a realização das estratégias parece conduzir a uma situação da “realidade” da qualidade da educação básica mais abrangente do que aquela da singular elevação do Ideb aos patamares fixados.

Essa constatação nos leva a refletir, nesta análise, sobre a composição das estratégias da Meta 7 considerando aspectos do seu processo de formulação, possivelmente tributário de múltiplas racionalidades e resultante da síntese de ideias, concepções e forças políticas em disputa.² Para compreender com maior propriedade o conjunto de estratégias da Meta 7, colocar-se-ão luzes sobre aspectos de seu processo de elaboração, apreciando a elaboração do próprio PNE.

O PNE foi concebido mediante um processo que mobilizou múltiplos atores, políticos, gestores e agentes públicos, grupos de interesse governamentais e não governamentais, sociedade civil organizada, entidades sociais, profissionais e científicas, meios de comunicação social etc. Vale destacar a esse respeito o intenso processo de discussão que antecedeu à elaboração do PNE, incluindo a realização da Conferência Nacional de Educação (Conae), em 2010, bem como a mobilização e as discussões que antecederam essa conferência, englobando sistemas de ensino, órgãos representativos educacionais, entidades e associações não governamentais e sociedade civil.³ A Conae envolveu ampla mobilização de vários segmentos organizados da área educacional que se movimentaram para debater as questões educacionais, fazer-se ouvir e influenciar a formulação do PNE.

A Conae mobilizou cerca de 3,5 milhões de brasileiros e brasileiras, contando com a participação de 450 mil delegados e delegadas nas etapas municipal, intermunicipal, estadual e nacional [...]. É relevante considerar o fato de que múltiplos atores sociais e políticos contribuíram com proposições teóricas e práticas para o adensamento do debate na Conae, como demonstram as contribuições oriundas das Conferências Nacionais de Educação Básica, de Educação Profissional e Tecnológica, da Educação Escolar Indígena, do Fórum Nacional de Educação Superior, bem como o processo de mobilização, com a realização de encontros regionais e Seminário Nacional sobre o Plano Nacional de Educação 2011-2020, promovidos pela Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados, em parceria com o Conselho Nacional de Educação e Comissão Organizadora da Conae. (Brasil. MEC, 2010, p. 8).

² Jannuzzi *et al.* (2009), ao contemplarem o processo de formulação de políticas e programas sociais, notam como esse processo, longe de ser puramente técnico, é intermeado de influências, interesses e disputas entre vários atores.

³ A Conae 2010 foi precedida por conferências municipais e estaduais com o tema “Construindo o sistema nacional articulado: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação”. Nessas conferências subnacionais, era utilizado um texto-base em cada área temática, que era debatido e podia ser alterado, com acréscimos, supressão ou modificação de propostas. As propostas resultantes das conferências municipais foram debatidas nas conferências estaduais de educação e as propostas resultantes encaminhadas à comissão organizadora da Conferência Nacional, que coordenou a elaboração do documento final da Conae 2010, aprovado pelos delegados eleitos em cada conferência. (Brasil. MEC, 2010).

O resultado desse processo de participação e debate está consolidado no documento final da conferência “Conae 2010 – Construindo o Sistema Nacional Articulado: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação”, que “apresenta diretrizes, metas e ações para a política nacional de educação, na perspectiva da inclusão, igualdade e diversidade” (Brasil. MEC, 2010, p. 7), e ofereceu subsídios à elaboração do PNE 2014-2024.

Britto (2015) apresenta o caminho trilhado para a elaboração do PNE, especialmente durante sua tramitação no Congresso Nacional, de 2011 a 2014. Ela identifica atores relevantes e suas atuações, controvérsias e mecanismos regimentais que possibilitam “uma visão geral do complexo – para alguns, tortuoso – processo de formulação de um plano educacional abrangente e de médio prazo, com caráter de lei, no contexto democrático” (Britto, 2015, p. 19). Nota que o documento final da Conae foi o marco inicial do projeto materializado, quatro anos depois, na Lei do PNE e descreve o caminho percorrido pelo Projeto de Lei (PL) nº 8.035, de 2010 – que foi elaborado pelo governo a partir da Conae⁴ e enviado ao Legislativo – até a promulgação da Lei do PNE (Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014). Mostra como esse processo foi marcado por discussões, por embates políticos e pela atuação incisiva de atores do campo educacional. Segundo ela, na visão dos participantes da Conae, o PL nº 8.035/2010 não havia incorporado consensos importantes alcançados naquela Conferência, o que fez com que vários temas e questões fossem retomados por diversos atores nas discussões e no trâmite legislativo.

Realinhar o projeto de PNE às propostas aprovadas na Conae foi um dos pilares da atuação de diversas organizações no processo de tramitação no Congresso. [...] Nessa vertente, estacou-se o movimento denominado PNE pra valer!, coordenado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação. Influíram também na tramitação do projeto – embora nem sempre em defesa das posições da Conae – diversos atores estatais e não estatais, incluindo setores variados do governo federal, grupos empresariais, organizações sociais de interesse público (Oscips), mantenedoras de instituições privadas, entidades religiosas, instituições de educação especial, fóruns de educadores, gestores estaduais e municipais, além de especialistas do campo educacional. (Britto, 2015, p. 24).

A mobilização dos diversos atores e a intensidade das discussões se refletiram no número de emendas parlamentares ao PL nº 8.035/2010 na Câmara dos Deputados: quase 3 mil emendas, número recorde nunca alcançado por um projeto de lei ordinária, comparado apenas ao processo da Assembleia Constituinte. “Várias dessas propostas se repetiam, o que demonstrava a notável capacidade de mobilização dos atores sociais que as defendiam”, comenta a autora (Britto, 2015, p. 27). No Senado, o trâmite

⁴ A proposta de PL para o PNE elaborada pelo governo (MEC) faz referência explícita, na Exposição de Motivos, à sua elaboração coletiva, com base na Conae (Britto, 2015).

também foi marcado por discussões, audiências públicas e atuação de diversos atores do setor público e privado, da sociedade civil organizada, de fóruns de educadores e gestores e de especialistas do campo educacional, que buscavam influenciar a elaboração do Plano. Foram cinco propostas de substitutivo em debate e, ao final, a votação no Congresso Nacional confirmou o texto aprovado na Comissão Especial, que retomava em parte o que havia sido aprovado pela Câmara dos Deputados, acrescentando modificações advindas das audiências públicas (Britto, 2015).

Esse olhar sobre o caminho de elaboração do Plano nos permite compreender como o PNE e, por consequência, a Meta 7 são resultado de um complexo processo envolvendo articulação, discussão, anseios, demandas, disputa de interesses, *lobbies* e influências de várias instâncias, que com maior ou menor força exerceram seu poder e influenciaram sua formulação. A definição da Meta 7 e do conjunto de estratégias que a compõe pode ser entendida, assim, como o resultado desse complexo e sinuoso processo marcado por articulações, disputa de interesses, jogo de forças e influências de vários atores que buscaram incorporar na lei determinadas ideias, reivindicações, políticas, ações e interesses. Disso resulta o extenso e diversificado conjunto das 36 estratégias que lograram ser incorporadas à Meta. O processo de formulação do PNE sinaliza ainda a influência da sociedade civil organizada, cujas deliberações foram sistematizadas no documento final da Conae 2010 e na elaboração, no Congresso Nacional, da Lei do PNE.

Foge ao escopo desta análise investigar como a Conae 2010 pode ter influenciado especificamente na elaboração da Meta 7. Não obstante, há na literatura estudos que demonstram como as resoluções ou diretrizes finais das conferências chegam ao Congresso Nacional e incidem na produção legislativa, sendo, muitas vezes, incorporadas às leis (Pogrebinschi, 2010; Britto, 2015; Vick; Lavallo, 2020). Vick e Lavallo (2020), por meio de um estudo de caso, demonstram a incidência da Conae 2010 sobre o PNE (2014-2024), mais especificamente, no que se refere ao modelo de financiamento da educação pública estabelecido no Plano. Identificando o funcionamento dos mecanismos que operaram traduzindo as diretrizes da conferência em produção legislativa, os autores mostram como ocorreu a aprovação das orientações do Eixo V do documento final da Conae 2010, que vieram a conformar o modelo de financiamento da educação pública estabelecido na Meta 20 do PNE.

Uma análise comparativa do documento final da Conae 2010 com o texto da Lei nº 13.005/2014 do PNE, no que tange à Meta 7, oferece evidências da incorporação na lei de várias das proposições daquele documento, embora indique também que nem todas as deliberações da Conae 2010 foram contempladas. Exemplificativamente, o Quadro 1 traz uma comparação entre algumas proposições expressas no documento final da Conae 2010 e as estratégias da Meta 7 que lhes são relacionadas. Vale notar que o documento da Conae não apresenta proposições legislativas, mas sim princípios, diretrizes, referências, dimensões e condições de qualidade para a educação básica, entendidas como “dimensões, fatores e condições de qualidade a serem

considerados como referência analítica e política na melhoria do processo educativo e, também, consolidar mecanismos de acompanhamento da produção, implantação, monitoramento e avaliação de políticas educacionais e de seus resultados” (Brasil. MEC. 2010, p. 49). Em relação às dimensões extraescolares, o documento da Conae 2010 menciona dois níveis – o espaço social e as obrigações do Estado –; e, em relação às dimensões intraescolares, divide-as em quatro planos – do sistema, da instituição educativa, do professor e dos estudantes. Os exemplos expostos no Quadro 1 se referem a dimensões extraescolares no nível das obrigações do Estado e intraescolares no plano do sistema.

QUADRO 1

COMPARAÇÃO DE DIMENSÕES EXTRA E INTRAESCOLARES DO DOCUMENTO FINAL DA CONAE 2010 E ESTRATÉGIAS DA META 7 DO PNE (2014-2024)

(continua)

| Documento final da Conae 2010 | Lei nº 13.005/2014 (PNE) |
|--|--|
| Dimensões extraescolares – as obrigações do Estado | |
| <p>Cabe ao Estado, entre outras:</p> <ul style="list-style-type: none"> - definir e garantir padrões de qualidade, incluindo a igualdade de condições para o acesso e permanência na instituição educativa; - definir e efetivar diretrizes nacionais para os níveis, ciclos e modalidades de educação ou ensino; implementar sistema de avaliação para subsidiar o processo de gestão educativa e para garantir a melhoria da aprendizagem; - implementar programas suplementares, de acordo com as especificidades de cada estado e município, dos níveis e modalidades de educação, tais como: livro didático, alimentação escolar, saúde do/da estudante, transporte escolar, recursos tecnológicos, segurança nas escolas. | <p>7.21) a União, em regime de colaboração com os entes federados subnacionais, estabelecerá, no prazo de 2 (dois) anos contados da publicação desta Lei, parâmetros mínimos de qualidade dos serviços da educação básica, a serem utilizados como referência para infraestrutura das escolas, recursos pedagógicos, entre outros insumos relevantes, bem como instrumento para adoção de medidas para a melhoria da qualidade do ensino;</p> <p>7.1) estabelecer e implantar, mediante pactuação interfederativa, diretrizes pedagógicas para a educação básica e a base nacional comum dos currículos, com direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento dos (as) alunos (as) para cada ano do ensino fundamental e médio, respeitada a diversidade regional, estadual e local;</p> <p>7.17) ampliar programas e aprofundar ações de atendimento ao (à) aluno (a), em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde;</p> <p>7.30) universalizar, mediante articulação entre os órgãos responsáveis pelas áreas da saúde e da educação, o atendimento aos (às) estudantes da rede escolar pública de educação básica por meio de ações de prevenção, promoção e atenção à saúde.</p> |

QUADRO 1

COMPARAÇÃO DE DIMENSÕES EXTRA E INTRAESCOLARES DO DOCUMENTO FINAL DA CONAE 2010 E ESTRATÉGIAS DA META 7 DO PNE (2014-2024)

(conclusão)

| Documento final da Conae 2010 | Lei nº 13.005/2014 (PNE) |
|--|--|
| Dimensões intraescolares – plano do sistema | |
| <ul style="list-style-type: none"> - a garantia de ambiente educativo adequado à realização de atividades de ensino, lazer e recreação, práticas desportivas e culturais, equipamentos e laboratórios de ensino e condições de acessibilidade; - equipamentos de informática e biblioteca com acesso à consulta e pesquisa <i>on-line</i>; - ambiente educativo dotado de condições de segurança e programas que contribuam para uma cultura de paz na escola; - a melhoria dos programas de assistência ao estudante: transporte, alimentação escolar, fardamento, assistência médica, na estratégia. | <p>7.18) assegurar a todas as escolas públicas de educação básica o acesso a energia elétrica, abastecimento de água tratada, esgotamento sanitário e manejo dos resíduos sólidos, garantir o acesso dos alunos a espaços para a prática esportiva, a bens culturais e artísticos e a equipamentos e laboratórios de ciências e, em cada edifício escolar, garantir a acessibilidade às pessoas com deficiência;</p> <p>7.20) prover equipamentos e recursos tecnológicos digitais para a utilização pedagógica no ambiente escolar a todas as escolas públicas da educação básica, criando, inclusive, mecanismos para implementação das condições necessárias para a universalização das bibliotecas nas instituições educacionais, com acesso a redes digitais de computadores, inclusive a internet;</p> <p>7.23) garantir políticas de combate à violência na escola, inclusive pelo desenvolvimento de ações destinadas à capacitação de educadores para detecção dos sinais de suas causas, como a violência doméstica e sexual, favorecendo a adoção das providências adequadas para promover a construção da cultura de paz e um ambiente escolar dotado de segurança para a comunidade;</p> <p>7.17) ampliar programas e aprofundar ações de atendimento ao (à) aluno (a), em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.</p> |

Fonte: Elaboração própria com base em dados de Brasil (2014) e Brasil. MEC (2010).

A sinergia entre as deliberações da Conae (2010) e as estratégias da Meta 7 do PNE pode ser observada ainda em relação a outros temas abordados nessas estratégias, como o da avaliação educacional, por exemplo. O documento final da Conae (2010) sinaliza a necessidade da criação de um subsistema nacional de avaliação, articulado a iniciativas dos demais entes federados, propondo a efetivação de uma política nacional de avaliação que estimule e auxilie os estados e os municípios a implantarem sistemas próprios. Tal proposição é contemplada na Estratégia 7.32, que reza fortalecer,

em articulação com o sistema nacional de avaliação, os sistemas estaduais de avaliação da educação básica. O documento propõe ainda a ampliação dos indicadores relacionados ao desempenho educacional, com agregação de indicadores contextuais e institucionais, e a autoavaliação das instituições educativas, proposições essas congruentes com as Estratégias 7.3 e 7.4, respectivamente (7.3 – constituir, em colaboração entre a União, estados, Distrito Federal e municípios, um conjunto nacional de indicadores de avaliação institucional com base no perfil do alunado e do corpo de profissionais da educação, nas condições de infraestrutura das escolas etc.; e 7.4 – induzir processo contínuo de autoavaliação das escolas de educação básica).

Quanto à relação das estratégias da Meta 7 com as diretrizes do PNE, percebe-se claramente, no conjunto de estratégias, os reflexos das diretrizes, particularmente da III e da IV. A diretriz III, que diz respeito à superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação, encontra-se refletida em várias estratégias, por exemplo, a 7.9, que propõe orientar as políticas das redes e sistemas de ensino, de forma a buscar atingir as metas do Ideb, diminuindo a diferença entre as escolas com os menores índices e a média nacional, garantindo equidade da aprendizagem e reduzindo pela metade as diferenças entre as médias dos índices dos entes federativos; a 7.10, que, ao estabelecer o acompanhamento e a divulgação bienal dos resultados pedagógicos do Saeb e do Ideb, exige a contextualização desses resultados, com relação a indicadores sociais relevantes, como o do nível socioeconômico das famílias dos estudantes; a 7.25, que prevê garantir nos currículos a representação de conteúdos sobre a história e culturas afro-brasileira e indígenas e implementar ações educacionais a elas relacionadas previstas em lei; a 7.26, que propõe consolidar a educação escolar no campo de populações tradicionais, de populações itinerantes e de comunidades indígenas e quilombolas, respeitando a articulação entre os ambientes escolares e comunitários e garantindo o desenvolvimento sustentável e a preservação da identidade cultural, entre outros; e a 7.27, que estabelece desenvolver currículos e propostas pedagógicas específicas para a educação do campo e de comunidades indígenas. Do mesmo modo, a diretriz IV, referente à melhoria da qualidade da educação, está embutida nas proposições das estratégias, que incorporam as várias “visões” da qualidade da educação e sugerem ações/orientações/direcionamentos visando à melhoria da qualidade encabeçadas pelos diversos atores e agentes, do poder executivo, do legislativo, da sociedade civil organizada, de grupos e associações científicas, sociais etc., que lograram incorporar suas proposições no conjunto de estratégias da meta. Tais proposições representam formas de materializar as concepções da qualidade da educação básica almejada por esses atores.

Por fim, esta análise do conjunto de estratégias da Meta 7 levou a algumas constatações do ponto de vista formal da elaboração do documento do PNE. Entre elas, nota-se a forma (ou a linguagem) nem sempre precisa com que algumas estratégias foram estabelecidas, o que dificulta a verificação de sua execução, seu monitoramento e sua avaliação. Percebe-se, ainda, no tocante à estruturação do documento do Plano,

a ausência dos objetivos aos quais as metas estariam relacionadas e dos quais seriam decorrentes. Interessante notar, a esse respeito, que a própria Constituição Federal, quando estabelece a elaboração da Lei do PNE, em seu artigo 214, dispõe que o Plano definirá diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e o desenvolvimento da educação no País:

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 [...] (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009). (Brasil, 1988, art. 214, grifo nosso).

Investigar a razão pela qual a elaboração do PNE vigente excluiu a explicitação dos objetivos extrapola o escopo deste estudo. Não obstante, uma investigação futura poderá ser de grande valia, tendo em vista a elaboração do próximo PNE. Sabe-se que em parte o formato atual, com a inclusão das 20 metas (que são mensuráveis) acompanhadas das estratégias, teria vindo em resposta às críticas feitas aos Planos anteriores, que apresentavam objetivos muito amplos e difusos⁵, dificultando a mensuração dos resultados, o monitoramento e a avaliação. Será importante, assim, que se avance na discussão sobre o formato mais apropriado ao PNE.

3 IMPLEMENTAÇÃO DAS ESTRATÉGIAS DA META 7 DO PNE

Nesta seção, será abordada a situação da execução de algumas estratégias da Meta 7. Diante da dificuldade de se tratar, neste trabalho, de todas as estratégias definidas, optou-se por focalizar a análise em algumas que apresentam mais explicitamente as atividades ou os resultados previstos e se relacionam mais diretamente à aprendizagem (Estratégias 7.1 e 7.2), à avaliação educacional (Estratégias 7.3, 7.4, 7.7, 7.8 e 7.10) e a ações previstas da União destinadas a promover a articulação entre os entes federados, formalizar e executar os Planos de Ações Articuladas, associando a prestação de assistência técnica financeira à fixação de metas intermediárias, com a priorização de sistemas e redes de ensino com Ideb abaixo da média nacional (Estratégias 7.5 e 7.6), objetivando promover a qualidade da educação básica pública, observadas as metas, diretrizes e estratégias do PNE (Brasil, 2012).

Em relação à Estratégia 7.1, constata-se que ela foi efetivada pelo estabelecimento da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), “documento de caráter normativo que

⁵ Cury (2009) aponta que o PNE 2001-2010 teria se configurado mais como uma carta de intenções do que realmente um plano a ser implementado e monitorado.

define o conjunto orgânico e progressivo de aprendizagens essenciais que todos os alunos devem desenvolver ao longo das etapas e modalidades da educação básica” (Brasil. MEC, [2018], p. 7). Em 2017, a BNCC para a educação infantil e o ensino fundamental foi enviada ao Conselho Nacional de Educação (CNE) e aprovada, sendo homologada pelo Ministro da Educação em dezembro do mesmo ano. O CNE emitiu então a Resolução CNE/CP nº 2, de 22 de dezembro de 2017, que institui e orienta a implantação da Base Nacional Comum Curricular. Em abril de 2018, o Ministério da Educação enviou ao CNE a terceira versão da BNCC do ensino médio, que foi debatida em audiências públicas e, em dezembro, homologada pelo Ministro da Educação.

Ressalta-se, aqui, a importância da instituição da BNCC, no sentido de explicitar e garantir a todos os alunos brasileiros o direito de aprendizagem em relação aos conhecimentos, às habilidades e às competências essenciais que todos os estudantes da educação básica devem aprender, em cada ano e etapa de ensino, independentemente do local de residência e de quaisquer características socioeconômicas e demográficas. A BNCC deve nortear e ser integralmente contemplada em todos os currículos das escolas das redes públicas e privadas do País, fomentando, assim, direitos iguais de aprendizagem a todos os estudantes.

No que concerne à Estratégia 7.2, que prevê assegurar a) no quinto ano de vigência do PNE, que pelo menos 70% dos alunos do ensino fundamental e do médio tenham alcançado nível suficiente de aprendizado em relação aos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento de seu ano de estudo e 50%, pelo menos, o nível desejável; e b) no último ano de vigência, todos os estudantes do ensino fundamental e do médio tenham alcançado nível suficiente de aprendizado e 80%, pelo menos, o nível desejável, verifica-se que ainda não foram oficialmente definidos nacionalmente quais são os níveis suficiente e desejável de aprendizado. Embora pesquisadores da área educacional, organizações da sociedade civil e vários sistemas de educação subnacionais já tenham determinado níveis/padrões de aprendizado (Bof, 2016), carece-se de uma concertação nacional que estabeleça os padrões/níveis suficiente e desejável de aprendizado para todo o País. Vale mencionar aqui a Lei nº 14.113/2020 do novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) que, no parágrafo 3º do artigo 14, requer o estabelecimento desses níveis, implicando diretamente o Inep em sua definição.

A medida de equidade de aprendizagem, prevista no inciso I do § 2º deste artigo, baseada na escala de níveis de aprendizagem, definida pelo Inep, com relação aos resultados dos estudantes nos exames nacionais referidos naquele dispositivo, considerará em seu cálculo a proporção de estudantes cujos resultados de aprendizagem estejam em níveis abaixo do nível adequado, com maior peso para os estudantes com resultados mais distantes desse nível, e as desigualdades de resultados nos diferentes grupos de nível socioeconômico e de raça e dos estudantes com deficiência em cada rede pública. (Brasil. 2020, p. 3).

A definição dos níveis de aprendizado considerados “suficiente” e “desejável” é fundamental e urgente, pois se trata de medida imprescindível para assegurar o direito de aprendizagem a todos os estudantes brasileiros. Tal definição permite não só diagnosticar aspectos importantes da qualidade da educação básica por meio da aferição dos níveis de aprendizado alcançados pelos alunos, mas também identificar e combater as desigualdades existentes nos resultados educacionais. Vários estudos demonstram o baixo nível de aprendizado e as grandes desigualdades existentes no interior do sistema educacional em relação à aprendizagem dos estudantes (Alves *et al.*, 2017; Alves; Ferrão, 2019; Alves; Soares; Xavier, 2016; Bof, 2016, 2021; Rodrigues; Rios Neto; Pinto, 2011; Soares; Delgado, 2016; Soares; Alves, 2003). Resumidamente, sabe-se que há diferenças e desigualdades consideráveis no aprendizado dos estudantes brasileiros e que essas desigualdades estão associadas a características socioeconômicas e demográficas, histórico de reprovação etc. Trabalhos como os de Alves e Ferrão (2019), Alves *et al.*, 2017 e Bof (2016) mostram que, considerando parâmetros já estabelecidos na literatura⁶, ainda há percentuais significativos de estudantes do 5º e do 9º ano cujo desempenho está situado nos níveis inferiores das escalas de proficiência tanto em Língua Portuguesa (Leitura) quanto em Matemática, nas avaliações nacionais, indicando o baixo aprendizado deles. Bof (2021), em análise dos resultados do Saeb, verifica que, embora tenha havido, de 2013 a 2017, um aumento no quantitativo de alunos do 5º ano que atingiram o nível suficiente de aprendizado tanto em Língua Portuguesa (Leitura) quanto em Matemática, em 2017, havia cerca de 39% de estudantes do 5º ano com desempenho abaixo do nível suficiente em Língua Portuguesa e 51% abaixo do nível suficiente em Matemática. Para o 9º ano, a situação é ainda mais grave, uma vez que o percentual de alunos que permanecem abaixo do nível suficiente de aprendizado naquele ano é de 78% em Matemática e de 61% em Língua Portuguesa. Esses dados, além de muito preocupantes, são indicativos de quanto o País ainda precisa avançar para o cumprimento do estabelecido na Estratégia 7.2.

No campo da avaliação educacional, que é abordada nas Estratégias 7.3, 7.4, 7.7, 7.8 e 7.10, permanecem irrealizadas a 7.3 (constituir um conjunto nacional de indicadores de avaliação institucional); a 7.4 (processo de autoavaliação das escolas de educação básica); e a 7.8 (desenvolver indicadores específicos de avaliação da qualidade da educação especial). Já as Estratégias 7.7 (aprimorar os instrumentos de avaliação da qualidade do ensino fundamental e médio, englobando Ciências nas provas aplicadas nos anos finais do ensino fundamental e incorporando ao Saeb exame de avaliação do ensino médio de forma universal) e 7.10 (fixar, acompanhar e divulgar bianualmente os resultados pedagógicos dos indicadores do Saeb e do Ideb, assegurando a contextualização dos resultados) estão em desenvolvimento.

⁶ Soares (2009), Todos Pela Educação (2006).

Já ocorreu de forma piloto a inclusão da área de Ciências nas avaliações dos anos finais do ensino fundamental no Saeb e a realização da avaliação do ensino médio de modo censitário, enquanto a divulgação dos resultados do Saeb e do Ideb com a contextualização dos resultados já foi iniciada, embora esteja ainda em fase incipiente. Mesmo que sejam divulgados junto aos resultados das avaliações indicadores como o de nível socioeconômico e haja, por exemplo, o Painel Educacional – que disponibiliza indicadores de algumas dimensões educacionais –, estes são limitados, não existindo ainda um conjunto sistemático de indicadores que possa servir efetivamente a gestores educacionais nas atividades de diagnóstico, planejamento, formulação de políticas e ações destinadas à melhoria da educação de sua rede de ensino. Faz-se necessário avançar mais e rapidamente nesse sentido, criando maneiras sistemáticas e integradas de disponibilizar as informações contextuais e outras relevantes ao planejamento educacional e à formulação de políticas de melhoria da qualidade e efetividade do sistema.

É imprescindível também divulgar e disseminar com maior tempestividade os resultados das avaliações com a devida contextualização destes e informações pedagógicas relevantes, de modo a colaborar mais incisivamente no planejamento educacional e nas práticas de gestores, professores, diretores e outros profissionais envolvidos nas atividades escolares. Os resultados contextualizados juntamente com as informações pedagógicas podem contribuir substancialmente para subsidiar o planejamento e a implementação de ações visando à melhoria da qualidade, à redução das desigualdades e à garantia da aprendizagem a todos os estudantes. Incluem-se aqui ações relacionadas a práticas escolares voltadas à superação das deficiências na aprendizagem, reforço pedagógico, formação de professores em áreas deficitárias e práticas pedagógicas efetivas, entre outras. A esse respeito, é importante ressaltar a necessidade premente do fortalecimento do Inep e de suas equipes técnicas para que os resultados contextualizados das avaliações e as informações relevantes em relação aos sistemas educacionais sejam disponibilizados tempestivamente, contribuindo mais efetivamente para as atividades de gestão e apoio pedagógico. Tal fortalecimento é particularmente necessário em duas frentes: i) ampliar o corpo técnico, qualificando-o permanentemente, e ii) prover o Instituto com ferramentas de disseminação mais interativas, amigáveis e contemporâneas.

No que tange à ação da União na formalização e execução dos Planos de Ações Articuladas e à associação da prestação de assistência técnica financeira à fixação de metas intermediárias de qualidade para a educação básica pública, com a priorização dos sistemas e redes de ensino com Ideb abaixo da média nacional (Estratégias 7.5 e 7.6, respectivamente), é preciso, primeiramente, apresentar o que é o PAR e como ele foi concebido.

O PAR foi instituído no âmbito do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007) – fundamentado no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) – e está associado ao cumprimento das metas do

Ideb estabelecidas para a educação básica pública naquele Compromisso. No referido decreto, o PAR é definido como “o conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa o cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes” (Brasil, 2007, p. 6). O apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do PAR é regulamentado pela Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012, que em seu artigo 1º estabelece que “o apoio técnico ou financeiro prestado em caráter suplementar e voluntário pela União às redes públicas de educação básica dos estados, do Distrito Federal e dos municípios será feito mediante a pactuação de Plano de Ações Articuladas – PAR” (Brasil, 2012, p. 1). A lei postula que o PAR tem por objetivo promover a melhoria da qualidade da educação básica pública e deve observar as metas, diretrizes e estratégias apresentadas no PNE. Prevê ainda, em seu artigo 2º, que o PAR será elaborado pelos entes federados e pactuado com o Ministério da Educação, a partir de ações, programas e atividades definidas pelo Comitê Estratégico do PAR e que sua elaboração será precedida de um diagnóstico da situação educacional, estruturado em quatro dimensões: gestão educacional; formação de profissionais de educação; práticas pedagógicas e avaliação; e infraestrutura física e recursos pedagógicos.

O PAR foi instituído como uma estratégia e ferramenta para o planejamento plurianual das políticas de educação para um período de quatro anos, que corresponde ao tempo de mandato de prefeitos e governadores. Os entes federativos produzem um plano de trabalho⁷ com o propósito de desenvolver ações que contribuam para a ampliação da oferta, permanência e melhoria das condições escolares e, conseqüentemente, para o aprimoramento do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) de suas redes públicas de ensino (Brasil. FNDE, 2017). O governo federal prioriza e apoia as ações propostas por meio de assistência técnica e investimentos vinculados para manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). As transferências voluntárias e a assistência técnica estruturadas no PAR são realizadas mediante o Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação – Simec (Brasil. FNDE, 2017).

As informações coletadas no âmbito deste trabalho indicam que a formulação e a execução do PAR prosseguem. O primeiro ciclo do PAR compreendeu o período de 2007-2010 e o segundo (PAR 2), de 2011-2014, tendo sido estendido até 2015. O terceiro ciclo (PAR 3) foi de 2016 a 2019, sendo prorrogado até 2020, para coincidir com o mandato dos prefeitos, e em 2021 foi aberto o quarto ciclo (PAR 4), de 2021 a 2024. O PAR 2 e o PAR 3 ainda não terminaram, tendo termos de compromisso a serem executados, recursos empossados. Segundo dados da Coordenação-Geral de Apoio às Redes e Infraestrutura Educacional (Cgare) da Diretoria de Articulação

⁷ A elaboração do plano é feita em três etapas: diagnóstico da situação educacional, elaboração do plano de trabalho e análise técnica. Quando a etapa do diagnóstico da situação educacional é concluída, o estado, DF ou município elabora o seu PAR, por meio do Simec, e o apresenta ao FNDE e ao MEC.

e Apoio às Redes de Educação Básica/Secretaria de Educação Básica (SEB) do MEC, nos últimos anos, priorizou-se a finalização da execução das ações pactuadas durante o segundo ciclo de planejamento.

O relatório Monitoramento do Plano Plurianual 2016-2019⁸ (Exercício 2018), da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino do Ministério da Educação (Sase/MEC), extinta em 2018, apresenta informações sobre o andamento do Programa 2080 – Educação de Qualidade para Todos. Esse programa inclui uma meta referente à implementação do PAR (Meta 04L8) – implementar o Plano de Ações Articuladas 2016-2020 –, pactuando com as secretarias de educação de estados, Distrito Federal e municípios o planejamento e a execução de iniciativas para o alcance de metas dos planos subnacionais consonantes ao PNE (meta alterada pela Portaria MP nº 290, de 21 de setembro de 2018). O relatório assinala que a meta está com andamento adequado, reportando várias ações, como encontros em que foram realizadas reuniões orientativas e organizacionais com base no PNE dando ênfase, entre outros, ao PAR, e o desenvolvimento de módulo específico no Simec para o monitoramento, georreferenciamento e cadastramento de informações estratégicas sobre organizações territoriais.

Segundo dados da Cgare relativos à execução do PAR, no ciclo 2016-2020, registra-se que 5.472 municípios e 26 estados e o Distrito Federal concluíram a etapa de preparação, que inclui o levantamento de informações e o preenchimento do diagnóstico de suas redes de ensino, e estão elaborando os seus PAR. Considerando todas as ações apoiadas no âmbito do PAR no segundo e terceiro ciclos somados, no exercício de 2016, foram firmados novos termos de compromisso e destinados créditos orçamentários para 1.791 secretarias estaduais de educação e prefeituras municipais, totalizando o valor empenhado de R\$ 1,5 bilhão. Em 2019, foi empenhado aproximadamente R\$ 1,4 bilhão para 2.188 entidades – cerca de 70% desses recursos foram destinados para aquisição de ônibus escolares – Programa Caminho da Escola (Brasil. MEC, 2021a).

O PAR está no seu quarto ciclo (PAR 4) de elaboração de diagnóstico, atualização de dados e planejamento para o período 2021-2024. No segundo semestre de 2019, o MEC realizou oficinas para elaborar uma revisão dos normativos relacionados ao PAR e atos administrativos. Os resultados dessas oficinas foram apresentados ao novo Comitê Estratégico do PAR (instituído pela Portaria nº 2.076, de 28 de novembro de 2019), que julgou por validar algumas propostas, gerando aprimoramentos para o quarto ciclo (PAR 4). Segundo a Cgare, houve um resgate dos princípios e da própria essência do PAR, cuja concepção deveria partir de um diagnóstico baseado em evidências e servir como

[...] uma estratégia para o planejamento plurianual das políticas de educação, em que os entes subnacionais elaboram plano de trabalho a fim de desenvolver

⁸ Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016.

ações que contribuam para a ampliação da oferta, permanência e melhoria das condições escolares e, conseqüentemente, para o aprimoramento do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) de suas redes públicas de ensino, mas principalmente para o alcance das metas do PNE. (Brasil. MEC, 2021a).

No que tange à Estratégia 7.6, que requer a associação da prestação de assistência técnica financeira à fixação de metas intermediárias, com a priorização dos sistemas e redes de ensino com Ideb abaixo da média nacional, as informações disponibilizadas indicam que no PAR 3 não havia uma vinculação estrita das ações do PAR às metas, embora houvesse o monitoramento da Sase, o qual indicava o nível de alcance da meta. A partir de 2020, em resposta ao Acórdão do Tribunal de Contas da União (TCU) nº 1.048/2020, em que houve uma exigência de que essa vinculação fosse realizada, o MEC instituiu uma ferramenta digital, a plataforma +PNE⁹ que permite vincular as metas e estratégias do PNE com as iniciativas/ações do PAR. A +PNE é uma ferramenta de apoio que possibilita aos entes federativos incluir suas metas, estratégias e ações e acompanhar o alcance das metas. As informações nela inseridas são autodeclaratórias, e os municípios não podem avançar nas novas etapas do PAR se não colocarem os seus dados de monitoramento na plataforma. A +PNE é, assim, uma ferramenta que se integra ao PAR dedicada ao monitoramento e à avaliação dos planos de educação dos estados, municípios e Distrito Federal. Trabalho futuro poderá verificar a efetividade da +PNE, no sentido de possibilitar a verificação do cumprimento da Estratégia 7.6.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As análises e reflexões aquilatadas sobre o conjunto de estratégias da Meta 7 permitem algumas constatações em relação a sua natureza, características e composição, bem como ao processo de sua elaboração. Notou-se a extensão e a variedade das estratégias estabelecidas e a especificação nem sempre precisa de algumas delas, o que dificulta a aferição de sua realização. Indicou-se que a Meta 7 e o seu extenso e diversificado conjunto de 36 estratégias são o resultado de um complexo e sinuoso processo envolvendo articulações, discussão, disputa de interesses, *lobbies*, jogo de forças e influências de vários atores e instâncias, que se esforçaram para incorporar na lei suas demandas, ideias, reivindicações e interesses. Sinalizou-se, nesse sentido, a influência da Conae 2010 na elaboração da Lei nº 13.005/2014 do PNE, evidenciando a congruência de várias de suas deliberações com as estratégias da Meta 7 estabelecidas na Lei do Plano.

⁹ “Institui a Plataforma +PNE e dispõe sobre as ações de monitoramento e avaliação dos Planos de Educação dos estados, dos municípios e do Distrito Federal”. (Brasil. MEC, 2021b, p. 49).

Essas constatações contribuem para iluminar nossa compreensão sobre a forma como se constituem e o processo de construção das proposições que integram o PNE no contexto democrático brasileiro. Colaboram ainda para o debate acerca das possibilidades e limitações da estruturação e do formato do PNE, enquanto plano setorial direcionador do desenvolvimento da educação brasileira, que precisa ser efetivamente concretizado, monitorado e avaliado.

O exame da implementação das estratégias selecionadas revela os diferentes espaços de execução que elas apresentam. Enquanto há evidências da implementação das Estratégias 7.1 (estabelecimento da BNCC), 7.5 e 7.6 (formalização e execução dos Planos de Ações Articuladas) e do desenvolvimento, ainda incipiente, das Estratégias 7.7 (aprimoramento dos instrumentos de avaliação da qualidade do ensino) e 7.10 (divulgação dos resultados do Saeb e do Ideb, assegurando a contextualização dos resultados), constata-se que permanecem irrealizadas as Estratégias 7.2 (alcance, pelos alunos do ensino fundamental e médio, de níveis “suficiente” e “desejável” de aprendizado), 7.3 (constituir um conjunto nacional de indicadores de avaliação institucional), 7.4 (instaurar processo de autoavaliação das escolas de educação básica) e 7.8 (desenvolver indicadores específicos de avaliação da qualidade da educação especial).

Essa verificação nos leva a refletir sobre as possibilidades de implementação das 36 estratégias da Meta 7 do PNE. Claramente, o fato de as estratégias terem logrado êxito ao serem inseridas no Plano não lhes garante o espaço de implementação. Com efeito, sabemos que no Brasil não basta estar contemplada na lei para que uma proposição tenha assegurada a sua execução. Mas o que faz, então, com que uma estratégia, de fato, encontre espaço de execução? O que a faz entrar na agenda das instituições implicadas e dos gestores? Esses são questionamentos cruciais que precisam ser investigados para que avancemos no planejamento, no desenvolvimento e na implementação dos Planos Nacionais de Educação. É preciso, assim, que estudos adicionais se dediquem a essas questões.

Faz-se mister, ainda, enfatizar a importância de executar as estratégias que ainda não foram concluídas no sétimo ano de vigência do PNE (a 7.2 – que diz respeito ao alcance, pelos alunos do ensino fundamental e ensino médio, de níveis “suficiente” e “desejável” de aprendizado, nevrálgica para que se possa garantir o direito de aprendizagem de todos os estudantes brasileiros e que ainda não teve sequer a definição desses níveis oficialmente realizada; a 7.3 – constituir um conjunto nacional de indicadores de avaliação institucional; a 7.4 – instaurar processo de autoavaliação das escolas de educação básica; e a 7.8 – desenvolver indicadores específicos de avaliação da qualidade da educação especial); bem como avançar mais rapidamente no desenvolvimento das estratégias 7.7 e 7.10 – aprimoramento dos instrumentos de avaliação da qualidade e divulgação dos resultados do Saeb e do Ideb, assegurando a contextualização dos resultados, respectivamente. A execução de tais estratégias exige ações e medidas assertivas e oportunas, incluindo o robustecimento do Inep,

instituto responsável pelas avaliações educacionais nacionais, com a ampliação do quadro técnico e a provisão de ferramentas interativas de disseminação de dados, que possam alavancar o desenvolvimento de um sistema articulado de informações educacionais contextualizadas, bem como a divulgação tempestiva de informações pedagógicas e gerenciais que auxiliem os profissionais da educação e os gestores das redes de ensino nas atividades de planejamento, desenvolvimento de práticas escolares, monitoramento e avaliação, visando à melhoria da qualidade da educação básica.

Finalmente, vale uma nota acerca da necessidade de se empreenderem estudos que explorem com profundidade tanto os referenciais quanto a estruturação e o formato dos PNEs. A análise aqui empreendida sinalizou a difusão das estratégias da Meta 7, a imprecisão de algumas estratégias, o que dificulta a verificação de sua execução, o monitoramento e a avaliação, bem como a ausência, no corpo do PNE, dos objetivos aos quais as metas estão relacionadas. Faz-se necessário empreender análises aprofundadas sobre a natureza e o formato do PNE enquanto plano setorial que precisa veicular uma visão clara, articulada, implementável e passível de monitoramento e avaliação em relação às questões educacionais e à realidade da educação que se almeja alcançar no País.

REFERÊNCIAS

ALVES, M. T. G. et al. *Desigualdades de aprendizado entre alunos das escolas públicas brasileiras: evidências da Prova Brasil (2007 a 2013)*. Brasília, DF: Unesco, 2017. (Série Debates ED, 5).

ALVES, M. T. G.; FERRÃO, M. E. Uma década da Prova Brasil: evolução do desempenho e da aprovação. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 30, n. 75, p. 688-720, set./dez. 2019.

ALVES, M. T. G.; SOARES, J. F.; XAVIER, F. P. Desigualdades educacionais no ensino fundamental de 2005 a 2013: hiato entre grupos sociais. *Revista Brasileira de Sociologia*, Aracaju, v. 4, n. 7, p. 49-81, jan./jun. 2016.

BOF, A. M. *A aprendizagem dos alunos e os desafios do PNE*. Brasília, DF: Inep, 2016. (PNE em Movimento, 5).

BOF, A. M. Foco na aprendizagem: a evolução do aprendizado dos alunos brasileiros do ensino fundamental a partir do plano nacional de educação. In: MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. M. (Org.). *Cadernos de estudos e pesquisas em políticas educacionais: cenários do direito à educação*. Brasília, DF: Inep, 2021. v. 4. p. 11-35.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 1988.

BRASIL. Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com municípios, Distrito Federal e estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 abr. 2007. Seção 1, p. 5.

BRASIL. Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012. Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas; altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para incluir os polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil na assistência financeira do Programa Dinheiro Direto na Escola; altera a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, para contemplar com recursos do FUNDEB as instituições comunitárias que atuam na educação do campo; altera a Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, para dispor sobre a assistência financeira da União no âmbito do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos; altera a Lei nº 8.405, de 9 de janeiro de 1992; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jul. 2012. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Seção 1, p. 1. Edição extra.

BRASIL. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 dez. 2020. Seção 1, p. 1. Edição extra.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). *PAR: Plano de Ações Articuladas: sobre o PAR*. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/par/sobre-o-plano-ou-programa/preguntas-frequentes-2>>. Acesso em: 15 mar. 2021.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Relatório do 2º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação 2018*. Brasília, DF, 2018.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Conae 2010: Conferência Nacional de Educação: construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano*

Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação: documento final. Brasília, DF: MEC, 2010.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Base Nacional Comum Curricular*: educação é a base. Brasília, DF, [2018]. Disponível em: <<http://basenacionalcomum.mec.gov.br/a-base>>. Acesso em: 21 jun. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Informações sobre a implementação do PAR*. Brasília, DF: MEC, 2021a. Mimeografado.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria nº 41, de 25 de janeiro de 2021. Institui a Plataforma +PNE e dispõe sobre as ações de monitoramento e avaliação dos Planos de Educação dos estados, dos municípios e do Distrito Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jan. 2021b. Seção 1, p. 49.

BRITTO, T. F. Passo a passo no Legislativo: os caminhos do Plano Nacional de Educação no Congresso Nacional. In: GOMES, A. W. A.; BRITTO, T. F. (Org.). *Plano Nacional de Educação: construção e perspectivas*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados/Edições Câmara: Senado Federal/Edições Técnicas, 2015. p. 19-39. (Série Obras em Parceria, n. 8).

ESTRATÉGIA. In: DICIONÁRIO Michaelis online. [São Paulo]: Editora Melhoramentos, [2015]. Disponível em: <<https://michaelis.uol.com.br/palavra/a2zb/estrat%C3%A9gia/>>. Acesso em: 10 mar. 2020.

CHIAVENATO, I.; SAPIRO, A. *Planejamento estratégico: fundamentos e aplicações: da intenção aos resultados*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

CURY, C. R. J. Por um plano Nacional de Educação: nacional, federativo, democrático e efetivo. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Porto Alegre, v. 25, n. 1, p. 13-30, jan./abr. 2009.

FERNANDES, R. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Brasília, DF: Inep, 2007a. (Série Documental. Textos para Discussão, 26).

FERNANDES, R. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb): metas intermediárias para a sua trajetória no Brasil, estados, municípios e escolas. Brasília, DF, 2007b. Disponível em: <https://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/o_que_sao_as_metas/Artigo_projecoes.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2021.

HADDAD, F. *O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas*. Brasília, DF: Inep, 2008. (Série Documental. Textos para Discussão, 30).

JANNUZZI, P. M. Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, DF, n. 36, p. 251-275, jan./jul. 2011.

JANNUZZI, P. M. et al. Estruturação de sistemas de monitoramento e especificação de pesquisas de avaliação, os problemas dos programas públicos são. In: BRASIL. Escola Nacional de Administração Pública (Enap). *Cadernos Reflexões para a Ibero-América: avaliação de programas sociais*. Brasília, DF: Enap, 2009. v. 1. p. 101-138.

LIMA, M. A. B. Os planos estaduais de educação e a gestão democrática: uma análise das estratégias estaduais. In: MORAES, G. H.; ALBUQUERQUE, A. E. M. (Org.). *Cadernos de estudos e pesquisas em políticas educacionais: 5 anos de Plano Nacional de Educação*. Brasília, DF: Inep, 2019. v. 2. p. 239-263.

POGREBINSCHI, T. *Participação como representação: o impacto das conferências e dos conselhos nacionais na formulação e execução de políticas públicas*. [S. l.: s. n.], 2010. Relatório de pesquisa.

RODRIGUES, C. G.; RIOS NETO, E. G.; PINTO, C. C. X. Diferenças intertemporais na média e distribuição do desempenho escolar no Brasil: o papel do nível socioeconômico, 1997 a 2005. *Revista Brasileira de Estudos de População*, Rio de Janeiro, v. 28, n. 1, p. 5-36, jan./jun. 2011.

SOARES, J. F. Índice de desenvolvimento da educação de São Paulo – Idesp: bases metodológicas. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 23, n. 1, p. 29-41, jan./jun. 2009.

SOARES, J. F.; ALVES, M. T. G. Desigualdades raciais no sistema brasileiro de educação básica. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 29, n. 1, p. 147-165, jan./jun. 2003.

SOARES, J. F.; DELGADO, V. M. S. Medida das desigualdades de aprendizado entre estudantes de ensino fundamental. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 27, n. 66, p. 754-780, set./dez. 2016.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. *Todos pela Educação 2006-2009*. São Paulo, 2006. Disponível em: <https://www.todospelaeducacao.org.br/_uploads/_posts/144.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2020.

VICK, F.; LAVALLE, A. G. É a política... a efetividade das conferências e seus mecanismos causais. *Opinião Pública*, Campinas, v. 26, n. 3, p. 556-586, set./dez. 2020.