

APRENDIZAGENS AO LONGO DO MONITORAMENTO DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2014–2024

Robson dos Santos (INEP)
relvalins@gmail.com
Ana Elizabeth M. de Albuquerque (INEP)
abukerk@gmail.com
Gustavo H. Moraes (INEP)
profgustavomoraes@gmail.com

A comunicação objetiva apresentar reflexões e aprendizagens a partir do monitoramento do Plano Nacional de Educação (PNE), ocorrido no decorrer do período 2014 a 2024.

A Lei nº 13.005/2014 definiu que a execução do PNE e o cumprimento de suas metas deveriam ser objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas. O artigo 5º da referida lei atribuiu ao INEP a missão de publicar estudos para aferir a evolução do cumprimento das metas, ao longo do período de vigência do Plano.

O monitoramento do PNE se constituiu em uma pesquisa de longo prazo, desenvolvida no âmbito do INEP, que garantiu a construção, o cálculo, a atualização e a divulgação periódica dos indicadores, de forma a fornecer evidências para um acompanhamento detalhado das tendências de cada uma das metas.

O processo de monitoramento do PNE teve seu início no mesmo ano da aprovação da lei. A primeira etapa foi a definição de indicadores, realizada em conjunto com instituições e pesquisadores de diferentes instituições. Na sequência, foi feita a identificação e composição de um conjunto de bases de dados capazes de fornecer as estatísticas requeridas pelos indicadores de monitoramento. Nesse sentido, foi publicado o documento *Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024 – Linha de Base (INEP, 2015)*, com a proposição preliminar dos indicadores a serem empregados. Esse documento foi seguido por publicações bianuais de relatórios de monitoramento em 2016, 2018, 2020 e 2022 (BRASIL, 2016; 2018; 2020; 2022).

A construção de indicadores é um esforço de trazer informações sobre um aspecto da realidade social e/ou sobre mudanças que estão ocorrendo na mesma. O uso de indicador social, portanto, consiste em um recurso metodológico que apenas indica, mas não substitui o conceito que o originou. (JANNUZZI, 2002)

Indicador social é uma medida em geral quantitativa, dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para a formulação de políticas). (JANNUZZI, 2002, p.56).

Isso implica processos complexos de coleta de dados, consistências de informações e disseminação de resultados estatísticos. Enfrentar na prática tais desafios resultaram em aprendizados que se apresentam à discussão tendo o novo PNE em perspectiva.

1-Ausência ou insuficiência de bases de dados para o monitoramento das metas

As bases de dados disponíveis nem sempre são suficientes para um monitoramento eficaz das metas do PNE, pois não contam com dados periódicos ou tem abrangência restrita a determinados níveis. Em algumas metas, os dados mais atuais eram os relativos ao Censo Demográfico de 2010. Outro caso é o da PNAD Contínua, que apresenta dados atualizados trimestralmente, mas possui abrangência apenas em nível estadual ou de capitais. Disso se faz imperativo traçar objetivos considerando os meios para o seu acompanhamento.

2-Insuficiência dos diagnósticos prévios para a definição das metas

O monitoramento deparou-se com a ausência de diagnósticos prévios mais detalhados acerca da situação que era existente, circunstância que evoluiu para a definição de objetivos subestimados e/ou superestimados. Desse modo, o estabelecimento de objetivos inalcançáveis acaba por desestimular o delineamento de políticas e o engajamento dos atores, ou objetivos já realizados ou quase atingidos, não estimulando esforços e/ou políticas.

3-Existência de metas e estratégias sem objetivos facilmente quantificáveis

Necessária é a definição de objetivos quantificáveis, e que sejam articulados às temporalidades dos sistemas de coleta e divulgação de dados estatísticos, de modo que o

Plano estabeleça objetivos e metas que contem com dados que permitam a compreensão dos avanços e mudanças em curso.

4-Dificuldade em monitorar a evolução municipal e estadual das metas

Outra constatação trazida pelo monitoramento é a necessidade de considerar todos os entes federados. No que se refere aos municípios, o cenário descrito para a Meta 4 pode ser espreado para todas as metas que tratam de universalização do acesso à educação básica (Metas 1, 2, 3, 4).

Como o único mecanismo de informações robustas sobre o conjunto da população, inclusive da que está fora da escola, provém do Censo Demográfico do IBGE, os municípios têm dificuldades para obter dados sobre a população alvo da meta ao longo dos anos, o que afeta o monitoramento e o dimensionamento das políticas de acesso. Assim, os dados de monitoramento do PNE publicados pelo Inep, no caso da universalização, referem-se apenas ao nível de agregação dos estados. A divulgação dos dados do Censo Demográfico de 2022 permitirá um diagnóstico mais acurado da situação nos municípios, mas ao longo dos anos esses dados se tornarão desatualizados. Esse fato precisa ser levado em conta nos planejamentos subsequentes.

Os entes federados possuem autonomia para definir seus objetivos, tendo o PNE como uma diretriz. Todavia, o monitoramento permitiu visualizar que alguns entes replicaram metas do PNE, assumindo objetivos que, por vezes, fogem ao seu escopo de ação. Daí a necessidade de que as ações traçadas levem em conta a efetiva realidade local e os desafios que são próprios de cada contexto.

5-Riscos de incompreensão de realidades quando observadas de maneira agregada

O monitoramento das metas do PNE permitiu também compreender que é necessário que se proceda à desagregação dos dados, de modo a compreenda as desigualdades que acompanham a evolução de uma meta. Como exemplo, o acesso ao ensino fundamental encontra-se próximo da universalização, como demanda a Meta 2. Todavia, quando se procede à análise do percentual que concluiu o ensino fundamental na idade adequada, em 2017, 78% dos residentes nas áreas urbanas com 16 anos possuíam o fundamental completo; no campo, 65,3%: 12 pontos percentuais de diferença. O alcance

de um objetivo visto de modo agregado em nível nacional, por vezes, oculta a dispersão e as desigualdades.

6-Poucas definições quanto a objetivos intermediários

Algumas metas contam com objetivos intermediários, como a Meta 1, que estabelece a universalização da educação infantil na pré-escola para a população de 4 a 5 anos até 2016; a Meta 7, que define níveis para o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) ao final de cada Ciclo de Monitoramento; ou a Meta 20, que determina a ampliação do investimento público em educação pública ao patamar de 7% do Produto Interno Bruto (PIB) até o 5º ano de vigência do PNE. Todavia, a maior parte dos objetivos do Plano tem como prazo o ano de 2024, e isso precisa ser considerado em seu monitoramento ou nas avaliações que são conduzidas acerca de sua eficácia e efetividade.

É necessário ressaltar que a capacidade do PNE de se manter como referencial para as políticas educacionais, mesmo atravessando a pandemia do Covid-19 e três transições de governo, é resultado, em parte, do acerto da Lei que definiu a obrigatoriedade de haver monitoramento e monitores; do esforço coletivo e coordenado do INEP, que produziu a continuidade de referenciais para as políticas públicas educacionais; das instituições da sociedade civil e do campo educacional.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. **Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências.** Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br> >

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação: 2016.** 2.ed. – Brasília: INEP, 2016.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação: 2018.** 2.ed. – Brasília: INEP, 2018.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação.** Brasília: INEP, 2020. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br>.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação.** Brasília: INEP, 2022. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br>.

JANNUZZI, P. M. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **RAP**. Rio de Janeiro 36(1):51-72, Jan./Fev. 2002. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6427>>.

MORAES, Gustavo Henrique; ALBUQUERQUE, Ana Elizabeth M. DOS SANTOS, Robson. Introdução - 5 anos de plano nacional de educação o que aprendemos? In: **Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais, vol. 2**. Brasília: INEP, 2019.