

# PLANOS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO: DESAFIOS PARA O ENFRENTAMENTO DAS DESIGUALDADES EDUCACIONAIS NO CONTEXTO DO SÉCULO XXI

**Ana Lorena Bruel**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ - UFPR

[analorena@ufpr.br](mailto:analorena@ufpr.br)

Este trabalho analisa os Planos Nacionais de Educação aprovados em 2001 e 2014 e o Projeto de Lei do Novo PNE em tramitação no Congresso Nacional (com perspectiva de aprovação em 2026), observando como os textos incorporam as dimensões das desigualdades educacionais, se reconhecem os desafios e se apresentam metas, objetivos ou estratégias para o seu enfrentamento. A análise comparativa entre os planos permite uma compreensão mais abrangente sobre as mudanças de perspectivas sobre as desigualdades construídas ao longo do período analisado, sem perder de vista as assimetrias entre os períodos histórico-político-sociais da aprovação de cada documento.

No final do século XX e início do XXI os debates sobre desigualdades se intensificaram, permitindo uma ampliação do repertório teórico e metodológico para a pesquisa na área, o que gerou uma complexificação dos processos de definição, mensuração e enfrentamento das desigualdades. (Fitoussi e Rosanvallon, 1997; Sen, 2008; Piketty, 2014) Os novos olhares sobre as desigualdades trouxeram também novas formas de olhar para o papel do Estado, para políticas de proteção social e políticas educacionais voltadas para o seu enfrentamento.

Compreende-se que o espaço das desigualdades é multidimensional. Desigualdades são substantivas, no sentido de que são desvantagens produzidas a partir de/em alguma dimensão da vida, e podem ser consequência da definição de uma igualdade em alguma outra dimensão. (Sen, 2008) A apreensão do caráter multifacetado e complexo das desigualdades é fundamental para compreender como as diferentes dimensões de desigualdades se relacionam, acumulam e potencializam seus efeitos.

As desigualdades educacionais são produzidas na interação com desigualdades sociais, mas também são produzidas no interior dos sistemas de ensino e,



ao mesmo tempo, produzem efeitos sobre desigualdades sociais. Desta forma, compreende-se que não há uma relação unidirecional entre desigualdades sociais e educacionais, mas múltiplas relações, multicausais e multidirecionais. (Dubet, 2008) As desigualdades educacionais podem ser compreendidas a partir de múltiplas dimensões, como acesso, tratamento e conhecimento (Sampaio e Oliveira, 2015); desigualdades de desempenho entre grupos de estudantes com características distintas, como cor/raça, sexo, nível socioeconômico (Alves et al, 2016); desigualdades territoriais, segmentação entre escolas e de condições de oferta (Koslinski et al, 2013; Oliveira et al, 2013).

Assim como o conceito de desigualdades, as formas de mensuração e políticas para seu enfrentamento constituem campos de disputa por concepções teórico-metodológicas, decisões sobre a política, prioridades elencadas pelo poder público e estratégias para o atendimento das demandas sociais. Neste estudo, os textos dos Planos Nacionais de Educação foram analisados de forma comparativa com o intuito de apreender como e se as desigualdades se fazem presentes no texto que orienta a política. Compreende-se que estar inscrito no texto da lei não significa sua imediata realização, mas é um passo importante para o reconhecimento de direitos no conjunto das garantias legais e para servir como instrumento de reivindicação política. (Cury, 2002)

A pesquisa foi desenvolvida sob a abordagem qualitativa, utilizando a análise documental dos textos da legislação aprovada (Lei n.º 10.172/2001 e Lei n.º 13.005/2014) e em tramitação (PL n.º 2.614/2024). Foi realizado um levantamento de todos os trechos ou dispositivos que citam o termo “desigualdade(s)” ou anunciam as temáticas das desigualdades, observando o excerto do texto legal em que a referência se situa, a perspectiva de desigualdades evidenciada e o conteúdo do texto. Este levantamento permitiu a produção de uma análise acerca das diferentes formas como as desigualdades foram tratadas, evidenciando mudanças de perspectivas entre os Planos Nacionais de Educação.

A Lei n.º 10.172/2001 (PNE 2001) cita o termo “desigualdade(s)” 16 vezes, sendo que 14 delas encontram-se nos títulos de diagnóstico e diretrizes. Apenas 2 vezes o termo “desigualdade(s)” é utilizado em estratégias: uma relacionada à expansão da Educação Superior, com o objetivo de reduzir desigualdades de oferta entre as regiões do país, e outra relacionada a políticas e critérios de alocação de recursos, de forma a reduzir



desigualdades regionais e internas aos sistemas de ensino. Considera-se, portanto, que a ênfase do PNE 2001 recai sobre o reconhecimento da existência de desigualdades sociais e educacionais, sobretudo no capítulo de diagnóstico da educação, sem que isso tenha sido necessariamente convertido em estratégias para o enfrentamento das desigualdades existentes.

No texto da Lei n.º 13.005/2014, que não apresenta um texto de diagnóstico, o termo “desigualdade(s)” é citado 5 vezes. Uma vez nas diretrizes gerais do PNE 2014 e outras 4 vezes em estratégias referentes às Metas referentes à: Educação Profissional (meta 11), Educação Superior – graduação (meta 12) e pós-graduação (meta 14) e ao Financiamento (meta 20). A Meta 8 do PNE 2014 não utiliza textualmente o termo desigualdades, mas trata essencialmente da redução de desigualdades entre grupos sociais por meio da elevação da média de escolaridade. Verifica-se que há uma mudança de ênfase sobre as desigualdades, com um crescimento de importância conferido para as ações de enfrentamento das desigualdades, que passam a figurar como estratégias em um conjunto mais amplo de metas, além de dedicar uma meta específica (meta 8) para essa questão.

Já no texto do PL n.º 2.614/2024, que também não apresenta um texto de diagnóstico, o termo “desigualdade(s)” é citado 36 vezes, sendo 6 vezes no texto da lei, sobretudo ao enunciar os objetivos gerais do PNE, financiamento e infraestrutura escolar. Além da redução de desigualdades de oferta, desigualdades sociais e regionais, o texto destaca também redução de desigualdades, considerando marcadores sociais como raça, cor, sexo e nível socioeconômico, apresentando perspectivas de interseccionalidade que não estavam presentes nos Planos anteriores.

Com relação às metas e estratégias, o termo “desigualdade(s)” é citado 30 vezes em 11 dos 18 objetivos que compõem o texto do PL. Há previsão de estratégias específicas para redução das desigualdades com relação aos seguintes objetivos: acesso à Educação Infantil; alfabetização; acesso, trajetória e conclusão no Ensino Fundamental e Médio; aprendizagem no Ensino Fundamental e Médio; conectividade, educação para as tecnologias e cidadania digital; Educação Especial Inclusiva e Educação Bilíngue de Surdos; acesso, permanência e conclusão na Educação Profissional e Tecnológica; acesso,



permanência e conclusão na Graduação; qualidade da Graduação; Pós-Graduação *stricto sensu* e financiamento e infraestrutura da Educação Básica.

As estratégias ligadas à redução de desigualdades apresentam múltiplas dimensões das desigualdades educacionais, destacando a necessidade de redução de desigualdades de acesso, permanência, inclusão, conclusão, aprendizagem, trajetórias, resultados, financiamento, infraestrutura. O texto do PL n.º 2.614/2024 incorpora o debate sobre as múltiplas dimensões das desigualdades, ampliando o escopo de ação das políticas educacionais nesse campo.

As análises construídas permitem inferir que o debate sobre desigualdades deixa de ser apenas uma referência para o diagnóstico da realidade educacional brasileira (PNE 2001) para fortalecer as políticas de enfrentamento das desigualdades (PNE 2014) e tornar-se um eixo estruturante do PL n.º 2.614/2024. É possível reconhecer um processo contínuo de ampliação da importância política conferida às dimensões das desigualdades, partindo de aspectos mais gerais sobre desigualdades sociais e regionais para a inclusão de uma multiplicidade de fatores, intersectorialidade e interseccionalidades entre marcadores sociais, e também a maior presença de fatores internos aos sistemas de ensino.

As políticas para o enfrentamento das desigualdades permeiam o texto introdutório do PL n.º 2.614/2024 e diferentes objetivos, metas e estratégias previstas para o decênio 2026-2036, compondo o conjunto do texto do PL. E, na condição de dimensão estruturante, as ações voltadas para a redução das desigualdades estão presentes como concepção, estratégia e monitoramento do novo plano, consolidando a temática como um dos eixos centrais da política educacional. Em que pese o papel central do debate sobre desigualdades no texto do PL n.º 2.614/2024, verifica-se ainda pouca preocupação voltada para as desigualdades presentes nas instâncias de gestão dos sistemas de ensino, com pouca atenção à segmentação entre escolas, atuação da gestão das redes e políticas intersetoriais.

## REFERÊNCIAS

Alves; Soares; Xavier. Desigualdades educacionais no ensino fundamental de 2005 a 2013: hiato entre grupos sociais. *Revista Brasileira de Sociologia* | Vol. 04, No. 07 | Jan. Jun, 2016.

Dubet, F. *O que é uma escola justa?: a escola das oportunidades*. São Paulo: Cortez, 2008.



Fitoussi, J. P.; Rosanvallon, P. A nova era das desigualdades. Tradução de Miguel Serras Pereira. Oeiras, Portugal: Celta Editora, 1997.

Koslinski; Alves; Lange. Desigualdades educacionais em contextos urbanos: um estudo da geografia de oportunidades educacionais na cidade do Rio de Janeiro. Educ. Soc., Campinas, v. 34, n. 125, p. 1175-1202, Dec. 2013.

Oliveira, R. P. de et al. Análise das desigualdades intraescolares no Brasil. Estudos & Pesquisas Educacionais, n. 4, p. 19-112, 2013.

Piketty, T. O Capital no século XXI. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

Sampaio, G.; Oliveira, O. Dimensões da desigualdade educacional no Brasil. RBPAE - v. 31, n. 3, p. 511 - 530 set./dez. 2015.

Sen, A. Desigualdade reexaminada. 2. ed. Rio de Janeiro / São Paulo: Editora Record, 2008.

