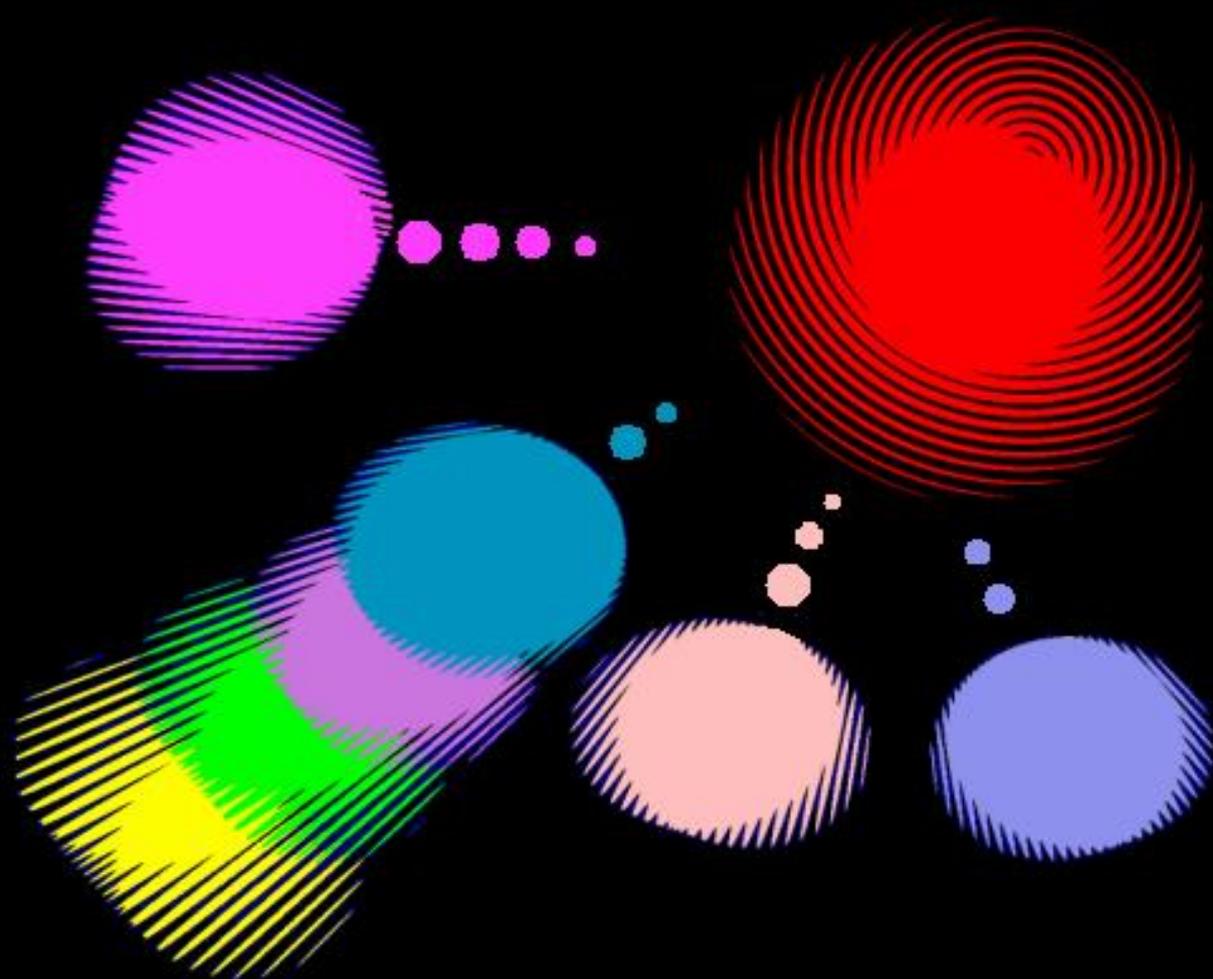


MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO PNE (2014-2024): balanço crítico

**João Ferreira de Oliveira
Alda Maria Duarte Araújo Castro**
(Organizadores)



João Ferreira de Oliveira
Alda Maria Duarte Araújo Castro
(Organizadores)

MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO
DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO - PNE
(2014-2024): *balanço crítico*

ANPAE
2023

Dados Internacionais de catalogação na publicação (CIP)

OL48m

Monitoramento e avaliação do Plano Nacional de Educação – PNE (2014 – 2024): balanço crítico / Organização: João Ferreira de Oliveira e Alda Maria Duarte Araújo Castro [Meio Eletrônico], Anpae, Brasília, DF, 2023.

Livro Digital; inclui biografia, ilustração

Forma de acesso: World Wide Web.

Formato: PDF, 341 páginas.

ISBN: 978-65-87561-39-4

1. Educação. 2. PNE. 3. Avaliação. 4. Monitoramento. I. Oliveira, João Ferreira de. II. Castro, Alda Maria Duarte Araújo. III. Título.

CDU 37.014.5/49

CDD 371.302 8

ANPAE – Associação Nacional de Políticas e Administração da Educação

Presidente

Luiz Fernandes Dourado

Vice-presidentes

Maria Couto Cunha (Nordeste)

Cristiane Machado (Sudeste)

Gisele Masson (Sul)

Rosilene Lagares (NO)

Marilda de Oliveira Costa (CO)

Diretores

Diretor Executivo: Romilson Martins Siqueira

Diretora Secretária: Vera Bazzo

Diretora Financeira: Karine Nunes de Moraes

Diretor de Pesquisa: Joao Ferreira de Oliveira

Diretor de Intercâmbio Institucional: Walisson Maurício de Pinho Araújo

Diretora de Formação e Desenvolvimento: Maria Vieira da Silva

Diretora de Cooperação Internacional: Janete Maria Lins de Azevedo

Diretora de Publicações: Maria Angélica Pedra Minhoto

Diretor de Projetos Especiais: Alberto Damasceno

Diretora de Educação e Diversidade: Nilma Lino Gomes

Diretoria de Gestão e financiamento: Andrea Barbosa Gouveia

Sandra Maria Zákia Lian de Sousa - Diretoria de Gestão e Avaliação

Diretor de Educação em Direitos Humanos: Itamar Mendes

Conselho Editorial

Almerindo Janela Afonso, Universidade do Minho, Portugal

Bernardete Angelina Gatti, Pesquisadora Senior na Fundação Carlos Chagas,

São Paulo Candido Alberto Gomes, Universidade Católica de Brasília (UCB)

Carlos Roberto Jamil Cury, PUC de Minas Gerais / (UFMG)

Célio da Cunha, Universidade de Brasília (UNB), Brasília, Brasil

Fernando Reimers, Harvard University, Cambridge, EUA

Inés Aguerro, Universidad de San Andrés (UdeSA), Buenos Aires, Argentina

João Barroso, Universidade de Lisboa (ULISBOA), Lisboa, Portugal

João Ferreira de Oliveira, Universidade Federal de Goiás (UFG), Brasil

João Gualberto de Carvalho Meneses, (UNICID), Brasil

Juan Casassus, Universidad Academia de Humanismo Cristiano, Santiago, Chile

Licínio Carlos Lima, Universidade do Minho (UMinho), Braga, Portugal

Luiz Fernandes Dourado, Universidade Federal de Goiás (UFG), Goiânia, Brasil

Márcia Angela da Silva Aguiar, (UFPE), Brasil

Maria Beatriz Moreira Luce, (UFRGS), Brasil

Nalú Farenzena, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Brasil

Rinalva Cassiano Silva, (UNIMEP), Piracicaba, Brasil

Sofia Lerche Vieira, Universidade Estadual do Ceará (UECE), Fortaleza, Brasil
Steven J Klees, University of Maryland (UMD), Maryland, EUA
Walter Esteves Garcia, Instituto Paulo Freire (IPF), São Paulo, Brasil

Planejamento gráfico, capa, arte e diagramação

Carlos Alexandre Lapa de Aguiar
carlosaguiar48@gmail.com

Secretária
Samára Assunção Valles Jorge

Todos os textos aqui publicados são de inteira responsabilidade dos autores e coautores. Os artigos assinados refletem as opiniões dos seus autores e não as da ANPAE ou de sua Direção

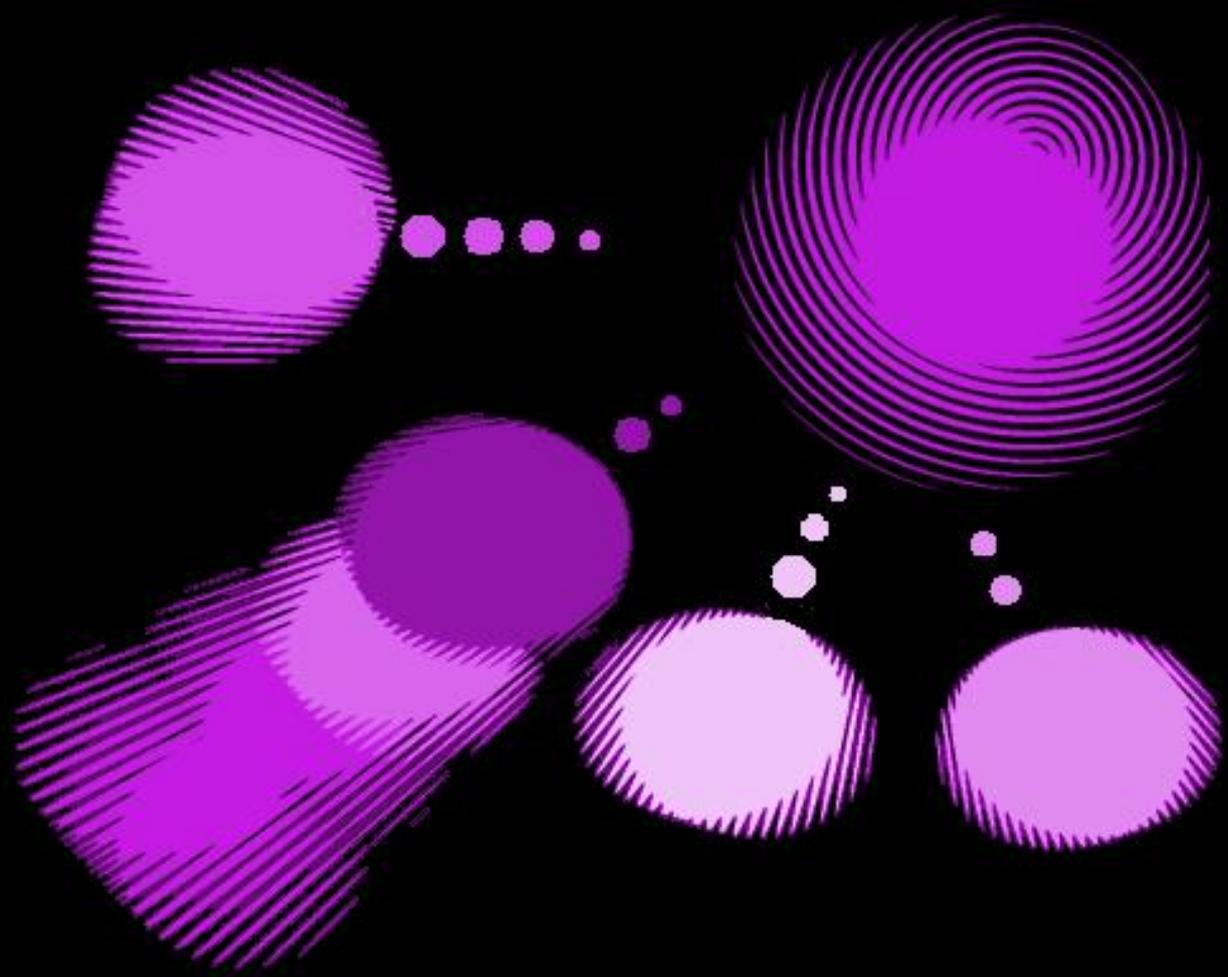
ANPAE - Associação Nacional de Política e Administração da Educação

Centro de Educação da Universidade Nacional de Brasília, Asa Norte s/n
Brasília, DF, Brasil, CEP 70.310 - 500

Nossa página na Web: www.anpae.org.br

Distribuição Gratuita

SUMÁRIO



SUMÁRIO

PREFÁCIO 11

O Plano Nacional de Educação – PNE (2014-2024) e a Educação Superior: monitoramento e avaliação

- Luiz Fernandes Dourado

APRESENTAÇÃO 17

- João Ferreira de Oliveira
- Alda Maria Duarte Araújo Castro

I – INSTÂNCIAS FEDERAIS NO MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PNE (2014-2024): O QUE FOI FEITO?

A Câmara dos Deputados no monitoramento e avaliação do PNE (2014-2024) 21

- Allan Solano Souza
- Ciclene Alves da Silva
- João Ferreira de Oliveira

O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e o PNE (2014-2024): monitoramento e avaliação da meta 12 50

- Matheus Lucas Silva de Souza
- Pedro Isaac Ximenes Lopes

O acompanhamento e a avaliação das metas do PNE (2014-2024) na perspectiva do Tribunal de Contas da União 70

- Alda Maria Duarte Araújo Castro
- Antônio Cabral Neto
- Suelayne Lima da Paz

Avaliação das metas 12, 13 e 14 do PNE 2014-2024: desafios para a educação superior 90

- Lúcia Maria de Assis
- Nelson Cardoso Amaral
- Joicy Mara Rezende Rolindo

II - REVISÃO DE LITERATURA NA PESQUISA SOBRE O PNE (2014-2024): O QUE FOI PRODUZIDO?

A educação superior no contexto do PNE (2014-2024) e as novas bases legais 125

- Andréia da Silva Quintanilha Sousa
- Jonathan Alves Martins
- Girliany Santiago Soares
- Emanuelle Lourenço do Nascimento
- Djamiro Ferreira Acipreste Sobrinho

Expansão e qualidade da educação superior no Brasil nas teses e dissertações do IBICT entre 2018-2020 152

- Aline Fagner de Carvalho e Costa
- Lúcia Maria de Assis
- Daniele da Rocha Carvalho
- Thays Santos Souza
- Joicy Mara Rezende Rolindo
- Renata Ramos da Silva Carvalho
- Suelayne Lima da Paz
- Sylvana de Oliveira Bernardi Noletto
- Luiza Rodrigues dos Santos
- Higo Gabriel Santos Alves
- Fernanda Juliano da Silva Altino

PNE (2014-2024) e educação superior: revisão de literatura em artigos disponíveis no portal de Periódicos Capes 167

- Bruno Layson Ferreira Leão
- Fabiana Araújo Nogueira
- Gilneide Maria de Oliveira Lobo
- Matheus Lucas Silva de Souza
- Pedro Isaac Ximenes Lopes

A temática expansão e qualidade da educação superior no contexto da PNE (2014-2024): um balanço das produções do GT-11 da Anped 178

- Renata Ramos da Silva Carvalho
 - Daniela Costa Britto Pereira Lima
-

Documentos nacionais e internacionais: fontes de pesquisa para as políticas de educação superior 191

- Alda Maria Duarte Araújo Castro
- Allan Solano Souza
- Bruno Layson Ferreira Leão
- Fabiana Araújo Nogueira
- Matheus Lucas Silva de Souza
- Regina Celi Alvarenga de Moura Castro

Educação superior no PNE (2014-2024): Os livros em bibliotecas digitais de universidades federais 211

- Francisca Edilma Braga Soares Aureliano
- Maria Aparecida de Queiroz
- Rute Regis de Oliveira da Silva

A execução do PNE (2014-2024): o que aponta o debate na rede Universitas/Br 233

- Alian Paiva de Arruda do Nascimento
- Ana Paula de Araújo Tavares
- Maria Goretti Cabral Barbalho
- Rayanne Karolayne Silvestre da Rocha

III - ENTIDADES DA EDUCAÇÃO NO MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PNE: QUAL CONTRIBUIÇÃO?

A participação popular na construção e monitoramento dos planos de educação: aprendizagens, desafios e perspectivas com base em uma iniciativa de sociedade civil 244

- Denise Carreira
- Cláudia Bandeira

A educação superior no PNE e o monitoramento do *Todos pela Educação*: o estigma da relação público-privado 268

- Francisca Edilma Braga Soares Aureliano
- Maria Aparecida de Queiroz

IV - MUNICÍPIOS NO MONITORAMENTO DOS PLANOS DE EDUCAÇÃO: OS CASOS DE GOIÂNIA E DE MOSSORÓ

Universalidade, gratuidade e obrigatoriedade: uma análise do plano municipal de educação de Goiânia e do seu monitoramento **292**

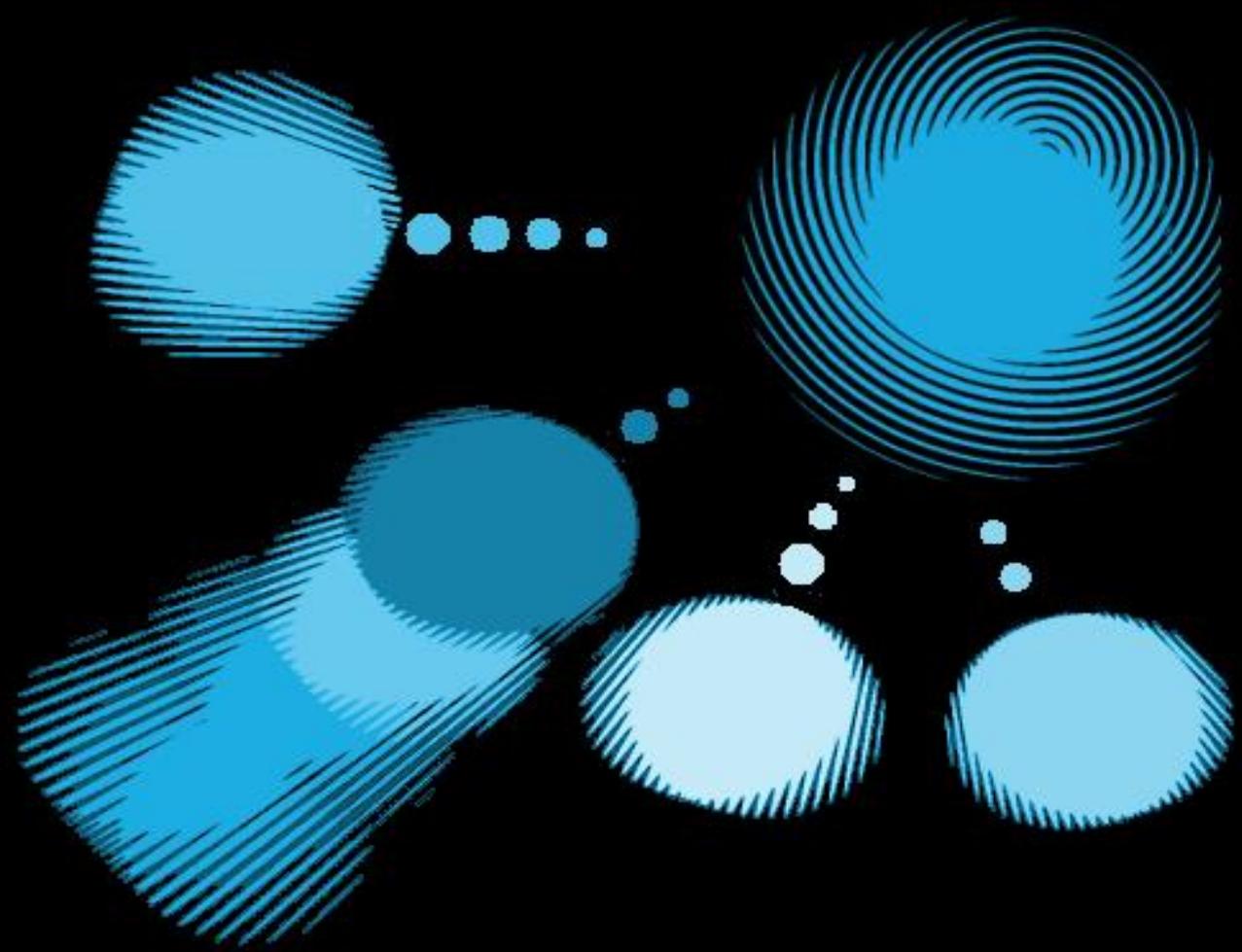
- Anário Dornelles Rocha Junior
- João Ferreira de Oliveira

Plano Municipal de Educação de Mossoró (2015-2025) e a gestão democrática: reflexões sobre o acesso ao cargo de diretor **310**

- Allan Solano Souza
- Bruno Layson Ferreira Leão
- Thayse Mychelle de Aquino Freitas

SOBRE OS AUTORES **331**

PREFÁCIO



O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO – PNE (2014-2024) E A EDUCAÇÃO SUPERIOR: MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

Luiz Fernandes Dourado

A trajetória das políticas e da gestão da educação no Brasil, incluindo seus processos de regulação e avaliação vem sendo, segundo Dourado (2019; 2020), historicamente, permeada por disputas de projetos e de concepções distintas a respeito do papel do Estado e das políticas e, conseqüentemente, sobre o planejamento (ou sua ausência) e sobre a relação entre os entes federados e suas obrigações constitucionais. Nessa direção, os esforços efetivados visando buscar maior organicidade para as políticas educacionais vêm, segundo Dourado (2017), sendo objeto de diversas proposições, cujos contornos e dinâmicas, no conjunto, não foram materializadas. No campo do planejamento educacional, desde a década de 1930, enseja-se a proposição e a materialização de políticas de Estado para a educação, resultando em processos direcionados à efetivação de planos decenais da educação como basilares ao planejamento e à materialização de políticas de Estado (DOURADO, 2010; 2017).

Nessa direção, no Brasil, várias iniciativas foram delineadas visando o estabelecimento de planos de educação, destacando-se, dentre outras, o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova; a Constituição Brasileira de 1934, a elaboração de Plano pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), que foi negligenciado pelo advento do Estado Novo em 1937; a retomada do

planejamento da educação na Constituição de 1946; a vinculação entre educação e desenvolvimento no primeiro programa de Juscelino Kubistchek (31 de janeiro de 1956 – 31 de janeiro de 1961), no bojo da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1961, quando se introduz a ideia de plano nacional de educação; a LDB de 1961, que a partir do golpe militar de 1964 vai sendo desmontada. Apesar da Constituição de 1967 prever o estabelecimento de planos nacionais de Educação e Saúde, o Decreto-Lei n. 200/1967 altera e reformula toda a sistemática de planejamento no Brasil por meio de planos decenais, assumindo uma dinâmica economicista (DOURADO, 2017).

Com o processo de redemocratização do Estado Brasileiro avanços ocorreram na legislação, nas políticas públicas e no planejamento. A promulgação da Constituição Federal de 1988, propiciou avanços, consideráveis, no campo dos direitos sociais, no planejamento e nas políticas públicas, dentre elas a educação. No governo Itamar Franco (29 de dezembro de 1992 – 1 de janeiro de 1995), nova iniciativa se efetiva com a aprovação do Plano Decenal de Educação para Todos, em 1993, em consonância com as deliberações da Conferência Mundial da Educação para Todos da Unesco, de 1990. Este plano não foi considerado como eixo para as políticas educacionais no Governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

Em 2001, foi aprovado o Plano Nacional de Educação - PNE (2001-2010), por meio da Lei n. 10.172, de 09/01/2001. Este plano teve tramitação *sui generis*, envolvendo o embate entre dois projetos: O PNE da Sociedade Brasileira e o PNE encaminhado pelo executivo Federal. O PNE foi aprovado com vetos¹, e, também, não se constituiu em referência-base para o planejamento e a materialização das políticas educacionais. No Governo Lula (2003-2010), o PNE foi, inicialmente, substituído pelo Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), elaborado em 2007.

¹ Segundo Dourado (2010, p. 684) “Não por acaso, o PNE aprovado contou, ainda, com significativas restrições à gestão e ao financiamento da educação, em função de nove vetos presidenciais ao que fora delineando. Como lógica e concepção política decorrentes desse processo, presenciamos a interpenetração entre as esferas pública e privada sob a égide do mercado, o que, na prática, abriu espaços para a consolidação de novas formas de privatização da educação, sobretudo da educação superior.”

A discussão e a elaboração de novo PNE passa a assumir maior centralidade, no Governo Lula, a partir da realização da Conferência Nacional de Educação Básica (CONEB, 2008) e da Conferência Nacional de Educação (CONAE, 2010). Em 2010, o executivo encaminhou proposta de PNE ao Congresso Nacional, com diretrizes, metas e estratégias. A tramitação do plano foi demarcada por forte participação da sociedade civil e política, bem como de embates diversos.

No governo Dilma Rousseff (2011-2016), foi realizada a Conferência Nacional de Educação (CONAE, 2014). O PNE foi aprovado, sem vetos, por meio da Lei nº 13.005/2014, e sua materialização sofreu revezes com o *impeachment* da Presidenta Dilma, quando assume a Presidência Michel Temer (2016-2018), e, posteriormente no Governo de Jair Bolsonaro (2019-2022). (DOURADO, 2017, 2019, 2020).

Dentre os principais entraves ao PNE (2014-2024) destacam-se a reorientação fiscal (aprovação da EC n. 95/2016, que, ao alterar o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, institui o Novo Regime Fiscal e dá outras providências), política e pedagógica (Reforma do Ensino Médio, aprovação da BNCC, aprovação das DCNs para a formação, dentre outros)².

Esta contextualização histórica é fundamental para compreendermos o contexto sociopolítico brasileiro e suas inflexões e retrocessos no campo das políticas educacionais, seu planejamento e dinâmicas pedagógicas, bem como para identificarmos a lógica das políticas e gestão da educação no Brasil, cuja continuidade é demarcada pela histórica descontinuidade destas, onde na qual o processo de proposição não é linear ao processo de materialização das políticas. Tal processo fica explícito com as discussões e proposições sobre planejamento e planos nacionais de educação, como evidenciamos.

Para melhor compreensão do contexto, em especial do PNE, faz-se necessário o monitoramento e a realização de avaliações periódicas. No caso do PNE (2014-2024), o Art. 5º do Plano avança, ao definir que a execução do PNE e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas, envolvendo as seguintes instâncias: Ministério da Educação (MEC); Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e

² A esse respeito ver Dourado (2019).

Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, Conselho Nacional de Educação (CNE), Fórum Nacional de Educação (FNE). O artigo 5º prevê, ainda, o fundamental papel do Inep na construção de indicadores.

É importante salientar que as instâncias tiveram papel díspares no tocante ao monitoramento e avaliação. De um lado, MEC, FNE (que teve a sua composição alterada, unilateralmente, pelo MEC durante o Governo Temer) e CNE, que secundarizam tal processo; destaca-se, todavia o importante papel desempenhado pelo Inep na construção de indicadores, bem como a atuação firme da Comissão de Educação da Câmara e da Comissão de Educação e Cultura do Senado no sentido de monitorar o plano, criando frentes parlamentares, realizando audiências públicas e seminários, dentre outros. Importante destacar, ainda, papéis exercidos pelos tribunais de contas, especialmente, pelo tribunal de contas da união no sentido de monitorar e avaliar o PNE. Outro sujeito coletivo imprescindível nesta caminhada foi o Fórum Nacional Popular de Educação (FNPE) que teve importante atuação na defesa do PNE (2014-2024) como política de Estado.

A coletânea intitulada Monitoramento e Avaliação do Plano Nacional de Educação – PNE (2014-2024), organizado pelos professores doutores João Ferreira de Oliveira e Alda Maria Duarte Araújo Castro, é de grande importância pois incide sobre a materialização ou não do PNE propiciando elementos analíticos para compreensão dos processos e retrocessos deste plano no que se refere às políticas e gestão da educação superior e suas interfaces com as metas e estratégia do plano.

Tais contribuições se efetivam por meio de artigos inéditos de pesquisadores(as) que participam do projeto *Expansão e qualidade da educação superior no contexto do Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024: transições políticas, novos modos de regulação e perspectivas de controle social*, financiado via chamada CNPQ/MCTI/FNDCT nº 18/2021.

A coletânea, estruturada em quatro seções, permite ao leitor apreender, sob a ótica dos pesquisadores: 1) o que foi feito pelas instâncias federais quanto ao monitoramento e avaliação do PNE, com realce para o papel da Câmara dos Deputados, do Inep, do Tribunal de Contas da União (TCU), bem como pela avaliação das metas 12 a 14 do referido Plano; 2) revisão de literatura sobre o

que foi produzido sobre o PNE, envolvendo teses, dissertações, periódicos, GT 11 da Anped, rede Universitas/Br; 3) o monitoramento e avaliação do PNE por entidades educacionais; e, 4) Análise do monitoramento dos planos de educação de Goiânia e de Mossoró.

Estas análises permitem aos leitores/as uma aproximação com as questões e dilemas que demarcam o descompasso entre a proposição e a materialização do PNE (2014/2024), especialmente no que concerne as metas e estratégias direcionadas à educação superior. Tais contribuições críticas são vitais, sobretudo, no cenário atual, de discussão e proposição de novo Plano Nacional de Educação.

A Coletânea guarda organicidade interna e expressa olhares diversos que se inter cruzam, por meio balanço crítico sobre o monitoramento e avaliação do PNE (2014-2024). Nesse sentido, constitui-se em importante contribuição para a área, para os pesquisadores, estudantes e demais interessados nas políticas e gestão da educação e sua interface, incluindo limites e retrocessos relativos ao Plano. Estou certo que esta obra contribui com o estado da arte em questão e convido todos(as) à leitura e problematização das análises apresentadas.

Referências

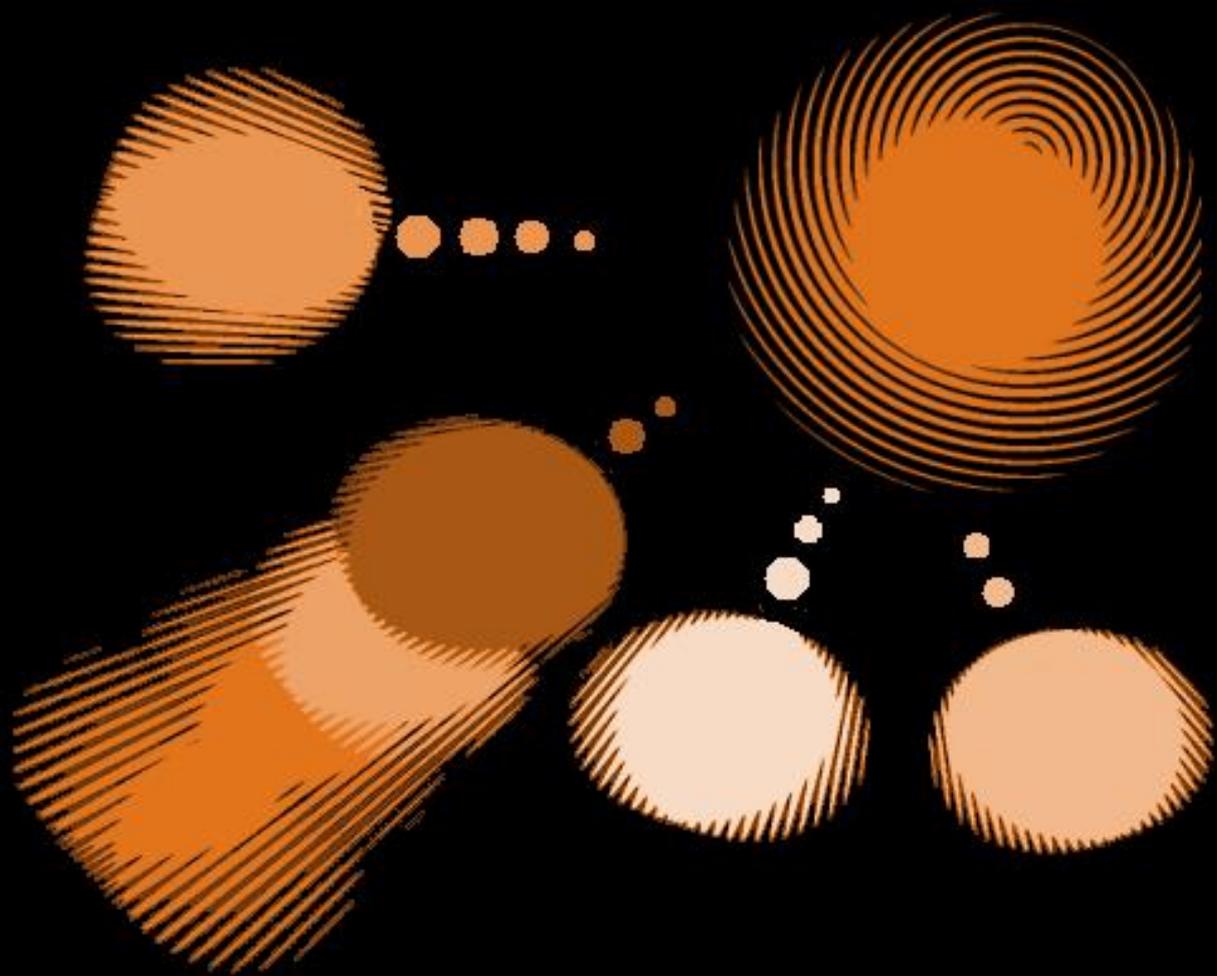
DOURADO, Luiz. F. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. Educ. Soc., Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul.-set. 2010.

DOURADO, Luiz. F. Estado, educação e democracia no brasil: retrocessos e resistências. Educ. Soc., Campinas, v.40, e0224639, 2019

DOURADO, Luiz. F. (org.). PNE, políticas e gestão da educação: novas formas de organização e privatização. Brasília: Anpae, 2020. 435 p. ISBN: 978-65-87561-05-9

DOURADO, Luiz. F. Plano Nacional de Educação: o epicentro das políticas de Estado para a educação Nacional. Goiânia: Editora da Imprensa Universitária/ ANPAE, 2017.

APRESENTAÇÃO



APRESENTAÇÃO

Este livro reúne artigos de pesquisadores que atuam no projeto *Expansão e qualidade da educação superior no contexto do Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024: transições políticas, novos modos de regulação e perspectivas de controle social*, financiado via chamada CNPQ/MCTI/FNDCT nº 18/2021 - Universal, assim como de outros convidados da área de educação.

A elaboração do PNE (2014 – 2024) contou com a participação popular por meio das conferências municipais e estaduais, as quais antecederam as Conferências Nacionais de Educação (CONAES) de 2010 e 2014. Como resultado desse amplo processo, o PNE foi aprovado por meio da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, sendo sancionado pela presidenta Dilma Rousseff (2011-2016) em sua íntegra, com vigência de dez anos. Caracterizando-se como plano de Estado, expressa uma proposta de política pública para a educação brasileira, instituindo metas e objetivos para a sua consecução. Está composto por quatorze artigos, nos quais estabelece dez diretrizes e um anexo com 20 metas e suas 254 estratégias para educação, que deveriam ser cumpridas até o fim do decênio em 2024.

O PNE é caracterizado como uma política pública o que torna evidente a necessidade de monitoramento e avaliação como etapas importantes da sua implementação. Esse processo tem como objetivo verificar a eficiência, eficácia e a transparência das ações realizadas. Dessa forma, a Lei nº 13.005/2014, que aprovou o PNE, estabeleceu, em seu Art. 5º, instâncias federais responsáveis pelo monitoramento contínuo e de avaliações periódicas, quais sejam: I - Ministério da Educação - MEC; II - Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal; III - Conselho Nacional de Educação - CNE; IV - Fórum Nacional de Educação. Além dessas instâncias, outros órgãos federais, estaduais e municipais, assim como

entidades da sociedade civil organizadas, também vêm realizando levantamentos e análises do Plano. Essa configuração assumida no monitoramento e avaliação do PNE coloca em destaque o papel do controle externo no seu acompanhamento e avaliação.

Ao se aproximar o término da vigência do PNE, no ano de 2024, além das instituições previstas em Lei para o monitoramento e a avaliação crítica do conjunto das metas do PNE, outras iniciativas se tornaram necessárias para contribuir com uma melhor análise do cumprimento dessas metas. Com esse propósito destaca-se o esforço e a contribuição de grupos de pesquisa e de entidades representativas dos profissionais da educação, nas associações que reúnem a comunidade acadêmica e em instituições de educação superior (IES). Para a efetivação dessa atividade é importante discutir e ampliar os indicadores, uma vez que os bancos de dados disponíveis não contemplam todas as especificidades tratadas nas metas e estratégias do PNE (2014-2024).

Este e-book é, pois, uma contribuição de um grupo de estudiosos da temática e se situa no âmbito do projeto de Pesquisa *Expansão e Qualidade da Educação Superior no contexto do Plano Nacional de Educação – PNE 2014 – 2024: Transições políticas, novos modos de regulação e perspectiva de controle social*. Nessa direção, foram examinados diferentes aspectos de políticas implementadas no período de vigência do PNE considerando o contexto político-econômico da sociedade brasileira, as ações e estratégias dos agentes que atuam no campo da educação superior, a conjuntura da globalização econômica e da internacionalização do conhecimento, assim como as condições objetivas do atual sistema de educação superior no país.

Observa-se, a partir de 2014, que as políticas, programas e ações, visando o cumprimento das metas do PNE (2014-2024), vem sofrendo severa descontinuidade, especialmente devido à crise econômica e política que resultou no *impeachment* de Dilma Rousseff em 2016. Já no governo de Michel Temer (2016-2018) foi aprovado pelo Congresso Nacional a Emenda Constitucional nº 95 que congelou os valores aplicados pelo Poder Executivo nas chamadas despesas primárias, até o ano de 2036. Na sequência, o governo de Jair Bolsonaro (2019-2022) não tomou o PNE como referência para as políticas e

ações, além de promover cortes orçamentários que inviabilizaram o cumprimento da maior parte das metas do Plano.

É fundamental, pois, examinar criticamente como as instâncias, órgãos e entidades vem atuando no monitoramento e avaliação do PNE, considerando as transições políticas, tendo em vista ampliar ou não o direito à educação no Brasil. Além disso, já estamos em processo de discussão para a elaboração e aprovação de um novo PNE, e os textos elaborados nesse E-book têm o propósito de apresentar, no âmbito do recorte da realidade analisada, a efetivação das metas 12, 13 e 14 e as estratégias utilizadas para o alcance das mesmas.

Nessa direção, este livro é composto por quatro blocos que se complementam:

I - Instâncias federais no monitoramento e avaliação do PNE: O que foi feito?

II – Revisão de Literatura na Pesquisa sobre o PNE: O que foi produzido?

III - Entidades da educação no monitoramento e avaliação do PNE: Qual contribuição?

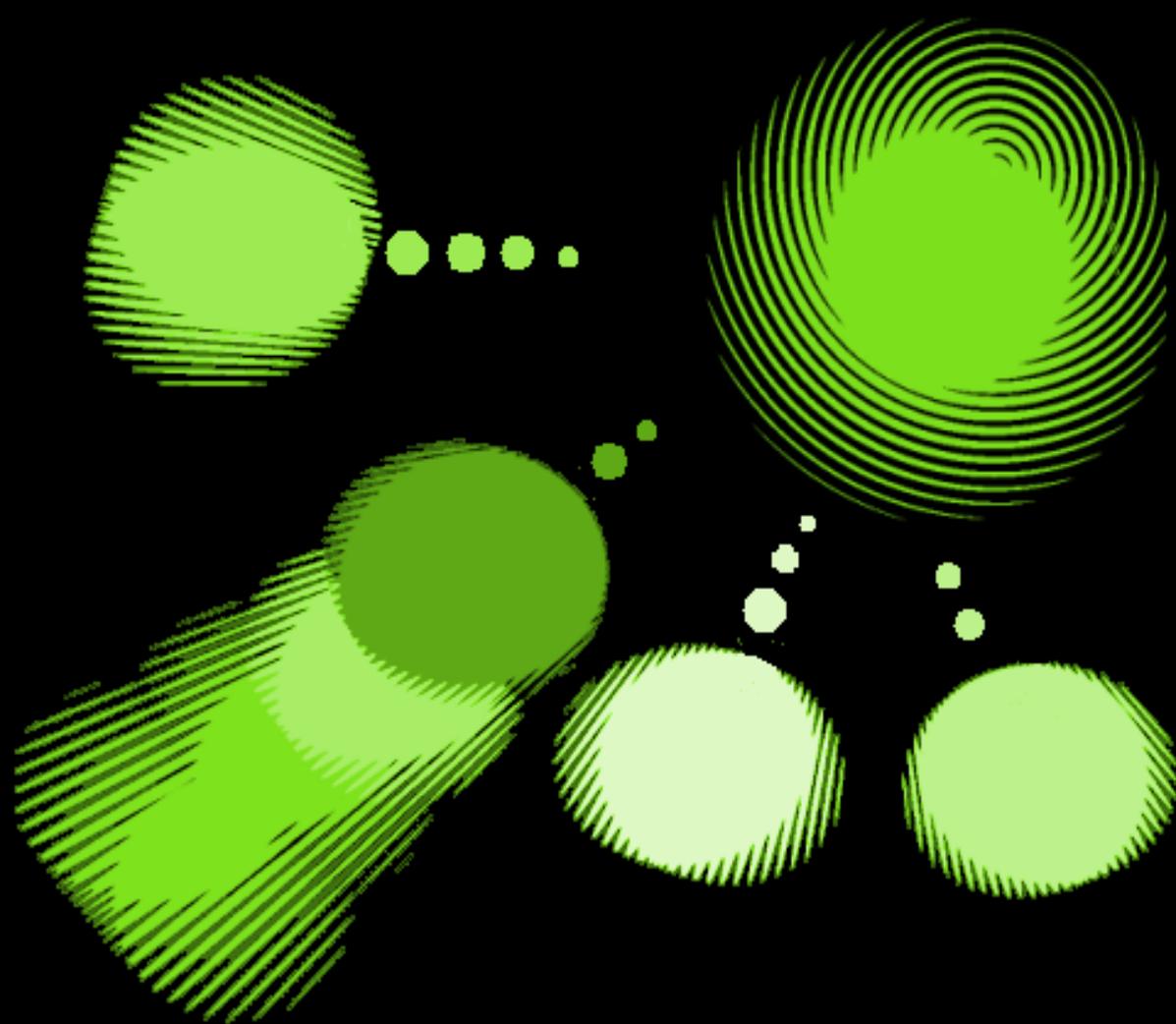
IV - Municípios no monitoramento dos planos de educação: estudos de caso.

Esperamos, dessa forma, com este balanço crítico, contribuir com as análises e reflexões em torno de uma política pública educacional de grande relevância para o direito à educação no Brasil. Boa leitura!

João Ferreira de Oliveira
Alda Maria Duarte Araújo Castro

I

INSTÂNCIAS FEDERAIS NO MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PNE (2014-2024): O QUE FOI FEITO?



A CÂMARA DOS DEPUTADOS NO MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PNE (2014-2024)

Allan Solano Souza
Ciclene Alves da Silva
João Ferreira de Oliveira

Introdução

O presente texto tem como objetivo analisar o papel e a atuação da Câmara dos Deputados no monitoramento e avaliação das metas do Plano Nacional de Educação – PNE (2014-2024), em uma conjuntura particular de eleições disruptivas como as de 2018, que validaram a chegada ao Poder Executivo de um chefe de Estado que declarou abertamente estar saudosos dos crimes cometidos durante a ditadura militar de 1964-1984. O governo de Jair Bolsonaro (2019-2022) fortaleceu as ações e os processos de austeridade fiscal para o financiamento de políticas públicas implantadas no Brasil desde o governo de Michel Temer (2016-2018), e cujas consequências afetaram diretamente o campo educacional.

Este estudo procura, portanto, responder aos seguintes questionamentos: o que está em jogo no campo político no Brasil, especialmente a partir do *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff (2011-2016)? Quais foram as intercorrências políticas e os retrocessos ocorridos no monitoramento e avaliação do PNE (2014-2024), considerando o importante papel da Câmara dos Deputados? Do ponto de vista metodológico, trata-se de um estudo descritivo-analítico com base no exame de relatórios, coletâneas de textos e materiais disponíveis no site da Câmara dos Deputados¹, uma das instâncias responsáveis

¹ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/>

pelo monitoramento e avaliação do Plano, conforme a Lei n.º 13.005/2014 (Brasil, 2014).

Entre os resultados auferidos, destaca-se que, além de ter sido viabilizada a chegada de um governo autoritário ao poder a partir de 2019, elegeu-se também um Congresso Nacional conservador e com pautas hiperneoliberais. Isso reverberou em retrocessos políticos, econômicos e sociais, sobretudo no período 2019 a 2022, atrasando e mesmo inviabilizando o alcance da quase totalidade das metas do PNE, que ficaram comprometidas pelas restrições orçamentárias e pela lógica da desconstrução da atuação do Estado na formulação e implementação de políticas públicas, destacadamente as sociais.

O texto está estruturado em cinco partes, a primeira delas constituída por um preâmbulo de introdução às análises. A segunda parte aborda o campo político e o monitoramento e avaliação do PNE (2014-2024), em face do que está em jogo na Câmara dos Deputados. A terceira parte discute a produção da Câmara dos Deputados no monitoramento e avaliação do Plano, mediante o exame de livros, relatórios e audiências públicas disponibilizados em seu site. A quarta parte desenvolve a análise da produção da Comissão de Educação, Cultura e Esporte no monitoramento e avaliação do PNE (2014-2024), refletindo sobre as intercorrências políticas e os retrocessos no cumprimento do Plano. Finalmente, a quinta parte apresenta as principais sínteses desse processo, que aqui se considera como um ataque à democracia, uma desconstrução do Estado preconizado pela Constituição Federal “Cidadã” de 1988 e uma redução do fundo público na implementação de políticas públicas sociais.

Campo Político, Comissão de Educação e PNE (2014-2024)

A Lei n.º 13.005/2014, que aprovou o PNE (2014-2024), estabeleceu no Art. 5º que a Comissão de Educação da Câmara dos Deputados seria uma das instâncias encarregadas de monitorar continuamente e avaliar periodicamente a execução do PNE e o cumprimento de suas metas. Integram ainda o conjunto de instâncias com essa mesma incumbência o Ministério da Educação (MEC), o Conselho Nacional de Educação (CNE), a Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal e o Fórum Nacional de Educação (FNE). As

competências dessas instâncias, conforme o § 1º do Art. 5º da Lei n.º 13.005/2014, são as seguintes:

- I - divulgar os resultados do monitoramento e das avaliações nos seus respectivos sites institucionais na internet;
- II - analisar e propor políticas públicas para assegurar a implementação das estratégias e o cumprimento das metas;
- III - analisar e propor a revisão do percentual de investimento público em educação. (Brasil, 2014).

Os estudos para aferir a evolução no cumprimento das metas do PNE, conforme o § 2º, devem ser produzidos a cada 2 (dois) anos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), devendo as informações serem organizadas por ente federado e consolidadas em âmbito nacional. As instâncias de monitoramento e avaliação do Plano podem, pois, utilizar os estudos do Inep ou ainda produzir seus próprios estudos e indicadores. Um dos aspectos centrais seria acompanhar e avaliar a meta progressiva do investimento público em educação, considerada vital para atender às necessidades financeiras para o cumprimento das demais metas do PNE, o que exige clareza quanto ao custo para se atingir cada uma delas.

A Comissão de Educação da Câmara dos Deputados é um espaço político dentro do campo político e, portanto, suas ações relativas à divulgação de resultados do monitoramento e avaliação do PNE (2014-2024), assim como da análise e proposição de políticas públicas e do exame e proposição de recursos para o alcance das metas, são objeto de disputa constante, a começar pela própria relevância e referência do Plano nas formulações, implementações e avaliações de políticas de educação, considerando os respectivos governos durante a sua vigência. É importante lembrar que a Comissão de Educação é formada por deputados(as) de vários partidos políticos, com composições diferentes a cada legislatura, e que de 2014 a 2024 já ocorreram a gestão de quatro presidentes da República e vários ministros da Educação, conforme pode ser mais bem visualizado no Quadro 1 a seguir.

Quadro 1 - Presidentes e Ministros da Educação na vigência do PNE
(2014-2024)

Presidente Período de Gestão e Partido	Ministro da Educação Período da Gestão
Dilma Rousseff (01/01/2011 a 31/08/2016) Partido dos Trabalhadores (PT)	Fernando Haddad (29/07/2005 a 23/01/2012) Aloizio Mercadante (24/01/2012 a 02/02/2014) José Henrique Paim (03/02/2014 a 01/01/2015) Cid Gomes (02/01/2015 a 18/03/2015) Luiz Claudio Costa (19/03/2015 a 06/04/2015) Renato Janine (06/04/2015 a 30/09/2015) Aloizio Mercadante (02/10/2015 a 12/05/2016)
Michel Temer (31/08/2016 a 01/01/2019) <i>Movimento Democrático Brasileiro (MDB)</i>	Mendonça Filho (12/05/2016 a 06/04/2018) Rossieli Soares (09/04/2018 a 31/12/2018)
Jair Bolsonaro (01/01/2019 a 01/01/2023) Partido Social Liberal (PSL) - Eleito <i>Partido Liberal (PL)</i> – Filiado a partir de 2021	Ricardo Vélez Rodríguez (01/01/20019 – 08/04/2019) Abraham Bragança de Vasconcellos Weintraub (09/04/2019 – 19/06/2020) Milton Ribeiro (16/07/2020 – 28/03/2022) Victor Godoy Veiga (29/03/2022 – 31/12/2022)
Lula da Silva (01/01/2023 a...)	Camilo Santana (01/01/2023 a...)

Fonte: dados da pesquisa (2023)

Observa-se que durante a vigência do PNE (2014-2024) ocorreu uma grave crise econômica, política e social que resultou no *impeachment* da então presidente Dilma Rousseff (2011-2016), do Partido do Trabalhadores, decorrente de um “golpe jurídico midiático-parlamentar”, como afirma Saviani (2020, p. 12). Em seu lugar, assumiu Michel Temer, então vice-presidente, compromissado com uma agenda e uma política de austeridade, ajuste fiscal e reconfiguração do Estado sob a ótica neoliberal (Amaral, 2016; Amaral, 2017), o que implicou em cortes orçamentários e redução dos gastos públicos, especialmente via aprovação da Emenda Constitucional n.º 95/2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal, congelando os investimentos em saúde, educação e outras áreas sociais por um período de 20 anos, ou seja, até 2036 (Brasil, 2016). Essa política foi intensificada no governo de Jair Bolsonaro (2019-2022), que adotou uma política hiperneoliberal de exploração dos trabalhadores, desestabilização social e ataques à democracia (Castro, 2020), associada ao conservadorismo das pautas de costume, o que resultou em um maior aprofundamento da desigualdade social no país.

O trabalho da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, voltado para o monitoramento e avaliação do PNE, precisa, portanto, ser analisado à luz dessas crises e transições políticas ocorridas desde a aprovação do Plano. Aprovado quase por unanimidade na Câmara dos Deputados, na perspectiva de tornar-se uma política de Estado, o PNE foi secundarizado ou praticamente abandonado nos governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro. Além disso, é preciso compreender que a Comissão de Educação é um espaço de disputa no âmbito do campo político e que sua atuação depende, em grande parte, de sua composição partidária e dos interesses e demandas do governo federal em cada contexto.

O campo político é um campo social, ou campo de forças, assim como outros campos sociais que estabelecem lutas para transformar ou conservar as relações de força (Bourdieu, 1989). Nessas lutas são realçadas diferentes perspectivas de representação do mundo social, cujo objetivo é a conquista do poder, sobretudo no sentido de comandar os poderes do Estado. É um campo formado por agentes institucionais – partidos, sindicatos, associações, organizações especializadas, movimentos sociais, segmentos da mídia etc. – e por agentes individuais, sobretudo políticos e profissionais especializados que buscam, em geral, produzir formas de percepção, de sentido e de expressão do mundo social que levem à conquista do poder.

No mercado da política, expressão usada por Bourdieu (1989), os partidos ocupam lugar privilegiado na luta pela conquista do poder, seguindo normas e regras produzidas na sua intersecção com outros campos sociais, especialmente com os campos jurídico, burocrático e de poder, e o próprio Estado, que é uma espécie de metacampo, dado o seu poder de regulação, nomeação e de exercício da violência simbólica e física (Bourdieu, 1989; 1996; 2005). Os partidos organizam e divulgam discursos, programas, planos, projetos, visando ampliar a adesão de filiados e apoios políticos e econômicos de diferentes setores e segmentos da sociedade. Os partidos possuem mandantes e mandatários que orientam as estratégias e as posições decisórias bem como guiam a ação dos militantes, sempre visando a conquista do poder. Assim, a discussão sobre o PNE é orientada, em geral, pelos interesses dos agentes em disputa no campo político e no campo da educação, em particular.

Como mostra Bourdieu (1989; 2005), existe um jogo duplo que orienta os agentes no campo político: há os que querem conservar e os que querem transformar as posições e a estrutura do campo. Nas sociedades democráticas, os partidos são, em geral, classificados segundo tipologias que indicam suas posições ideológicas: a) conservadores e progressistas; b) liberais e trabalhistas; c) democratas e republicanos; d) invariantes, mudancistas e transformadores (GRACINDO, 1994); e) extrema esquerda, esquerda, centro-esquerda, centro, centro-direita, direita e extrema direita.

Em geral, há dois polos no campo político que se opõem e agregam as disputas, e que orientam a concorrência entre agentes em termos de produtos políticos, problemas, programas, análises, comentários, conceitos, acontecimentos, discursos etc. O objetivo é construir o poder simbólico a partir do carisma, do reconhecimento, da aquisição de capital político e da crença, o que gera uma forma de dominação e obediência aos mandantes (pessoas que mandam) e aos mandatários (pessoas que recebem mandato). E isso é feito, em geral, por meio do partido político, organização que reúne pessoas e membros em torno de interesses, ideias, objetivos e ações políticas e sociais em comum.

Para entender, pois, as posições e o atendimento das competências da Lei do PNE (Lei n.º 13.005/2014), é preciso verificar a composição da Câmara dos Deputados a partir de 2014 (Quadro 2).

Quadro 2 - Evolução das bancadas na Câmara dos Deputados eleitos
(2014-2018)

Partido	2014	2018²	2018
PT	68	61	56
PSL	1	8	52
PP	38	50	37
MDB	66	51	34
PSD	36	36	34
PR	34	41	33
PSB	34	26	32
PRB	21	20	30
DEM	21	43	29

² Pós-janela partidária.

Partido	2014	2018²	2018
PSDB	54	49	29
PDT	19	19	28
SD	15	10	13
PODE	4	17	11
PSOL	5	6	10
PTB	25	16	10
PC do B	10	10	9
NOVO			8
PPS	10	7	8
PROS	11	11	8
PSC	13	9	8
Avante	2	5	7
PHS	5	4	6
Patriota	2	5	5
PRP	3		4
PV	8	3	4
PMN	3		3
PTC	2		2
DC	2		1
PPL		1	1
REDE		2	1
PRTB	1		

Fonte: *Jornal Gazeta do Povo*³.

Observa-se no Quadro 2 que o polo conservador, ou mais ligado à extrema-direita, que advoga as diretrizes hiperneoliberais, autoritárias e conservadoras, foi dominante, especialmente de 2016 a 2022. Tal composição ainda não possibilita identificar resultados, ou ações e produtos da Comissão de Educação que impedem, em grande parte, ideias, análises, posições e registros contrários ao entendimento das forças no poder. O chamado “Centrão”, que aglutina as forças de direita e de extrema-direita, foi dominante nos governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro.

³ Disponível em: <https://especiais.gazetadopovo.com.br/eleicoes/2018/resultados/partidos-congresso-eleito-2014-2018/> Acesso em: 24 abr. 2023.

Embora tenha ocorrido a eleição de Lula da Silva (PT) para o mandato 2023-2026, a composição da Câmara dos Deputados, a partir de 2023 (Figuras 1 e 2), também está marcada pela predominância dos partidos de direita e de extrema direita, o que torna difícil alterar em pouco tempo os rumos do tratamento dado ao PNE, cujo o decênio se encerra em junho de 2024.

Figura 1 - Composição da Câmara dos Deputados no período de 2018 e 2022, por partido

partido	eleição 2018	bancada atual	eleição 2022	variação (bancada atual-eleitos)
PL*	33	76	99	23
PT	56	56	68	12
União Brasil	-	51	59	8
PP	37	58	47	-11
PSD	34	46	42	-4
MDB*	34	37	42	5
Republicanos*	30	44	41	-3
PDT	28	19	17	-2
PSB	32	24	14	-10
PSDB	29	22	13	-9
Podemos*	11	9	12	3
Psol	10	8	12	4
Avante*	7	6	7	1
PSC	8	8	6	-2
PC do B	9	8	6	-2
PV	4	4	6	2
Cidadania*	8	7	5	-2
Solidariedade	13	8	4	-4
Patriota*	5	5	4	-1
Novo	8	8	3	-5
Pros	8	4	3	-1
Rede	1	2	2	0
PTB	10	3	1	-2

*partidos que tinham outros nomes no passado; MDB era PMDB até 2017; Cidadania era PPS até 2019; Republicanos era PRB até 2019; DC era PSDC até 2017; PL se chamava PR até 2019; Podemos era PTN até 2017; Avante era PT do B até 2017; Patriota era PEN até 2018 e Agir era PTC até 2022. DEM e PSL, que se juntaram no União Brasil em 2022.

bbs1: alguns partidos não têm dados de eleições antigas porque não existiam. São eles: PMB (fundado em 2009); Pros (2010); Novo (2011); PSD (2011) e Rede (2015).

obs2: legendas que deixaram de ser citadas porque foram incorporadas a outras: PAN (incorporou-se ao PTB em 2006), PHS (ao Podemos, em 2019) e PPL (so PC do B, em 2019). Além delas, são citados DEM e PSL, que se juntaram no União Brasil em 2022.

PODER 360

Fonte: jornal online *Poder 360*⁴.

⁴ Disponível em: <https://www.poder360.com.br/eleicoes/pl-e-partidos-de-direita-somarao-273-deputados-na-camara/> Acesso em: 23 abr. 2023.

Figura 2 - Composição da Câmara dos Deputados nas eleições de 2022



Fonte: jornal online *Poder 360*⁵.

É nesse contexto que se examinam e analisam as ações e os produtos decorrentes do trabalho da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, uma vez que a educação é uma construção histórica da prática social, fortemente marcada por lutas políticas não apenas em seu próprio campo, mas também no campo político e com interfaces em outros campos sociais. A educação no Brasil tem suas diretrizes estabelecidas em capítulo específico da Constituição Federal de 1988, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, Lei n.º 9.394/1996 (Brasil, 1996), nos planos de educação e em outras legislações complementares.

⁵ Disponível em: <https://www.poder360.com.br/eleicoes/pl-e-partidos-de-direita-somarao-273-deputados-na-camara/> Acesso em: 23 abr. 2023.

Além disso, o PNE precisa ser analisado no contexto do regime federativo, uma vez que a política de educação e avaliação é competência da União, apesar de a oferta da Educação Básica (0 a 17 anos) ser de responsabilidade, em quase sua totalidade, de estados e municípios, com recursos e programas suplementares do governo federal. Há de se considerar, ainda, que parte significativa da oferta educacional no país ocorre via ensino privado em todos os níveis e modalidades de educação/ensino.

Monitoramento e Avaliação do PNE

A produção da Câmara dos Deputados no monitoramento e avaliação do PNE (2014-2024) precisa ser avaliada de acordo com o perfil e as posições da Comissão de Educação e das subcomissões da Casa, especialmente aquelas designadas para acompanhar o processo de implementação das estratégias e do cumprimento de suas metas. Essa atuação pode ser realizada por meio da produção de notas técnicas, livros e audiências públicas, dentre outras, que permitem uma análise detalhada do PNE pelos deputados, com suporte técnico de seus assessores (Figura 3).

Figura 3 - Início do acompanhamento das Metas do PNE (2014-2024)

Comissão de Educação inicia acompanhamento das metas do PNE

24/09/2014 10h35

A Comissão organiza os prazos previstos para que as metas e estratégias do PNE sejam cumpridas

Rodolfo Stuckert - Agência Câmara



Com a vigência da Lei 13.005/14, que cria o Plano Nacional de Educação para o próximo decênio (2014-2024), a Comissão de Educação da Câmara dos Deputados vai monitorar o cumprimento das metas e estratégias do PNE, visando o direito constitucional a uma educação pública de qualidade para todos os brasileiros.

Assim, a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados realizou nota técnica apontando todos os prazos previstos no PNE para este acompanhamento.

[Acesse a nota técnica.](#)

Fonte: Agência Câmara (2014).

A figura 3 ilustra o início do monitoramento do PNE (2014-2024) três meses após a sua aprovação. Os principais documentos utilizados pela Câmara dos Deputados no monitoramento do PNE são aqueles produzidos pelas subcomissões e suas assessorias, mas com base em diversas fontes, inclusive de outras comissões da Câmara, tais como relatórios de gestão, indicadores educacionais e estudos de especialistas, materiais que apresentam um panorama da situação da educação no país. Esses documentos têm como objetivo fornecer subsídios para o debate sobre as políticas públicas de educação, permitindo aos parlamentares uma avaliação mais precisa dos avanços em relação às metas estabelecidas pelo PNE. Entretanto, ressalta-se que as subcomissões não seguem, na maioria das vezes, o plano de trabalho destinado à sistemática de atuação durante o processo de monitoramento e avaliação da implementação do PNE.

Outrossim, com a instalação da subcomissão permanente responsável por monitorar, acompanhar e avaliar as metas do PNE, constatou-se que 2015 foi um ano profícuo para a atuação dos deputados em torno desse debate. Houve todo um planejamento, com a realização de audiências públicas e publicações de notas técnicas que orientaram o trabalho dos parlamentares. Isso pode ser observado nas informações disponíveis no site da Câmara dos Deputados⁶, com base no material levantado:

- Carta dos(as) Coordenadores(as) de Programas de Pós-Graduação em Educação ao Ministro da Educação e ao Presidente da Capes sobre o PNE
- Conle – Consultoria Legislativa COFF – Consultoria Orçamento e Fiscalização Financeira
- Plano de trabalho
- Parecer do Conselho Nacional de Educação – 2015 – Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial e Continuada de Professores

⁶Disponível em: <https://www.camara.leg.br/>

- PNE – Construção e Perspectivas – Livro organizado por Ana Valeska Amaral Gomes e Tatiana Feitosa de Britto (Gomes & Britto, 2015)
- Financiamento – Fundeb – Mariza Abreu, Consultora da CNM, Audiência Pública CE/SF, realizada em 8 de abril de 2015
- Fundeb – Vander Oliveira Borges – Audiência Pública – Fundeb: Reformulações necessárias, perspectivas de prorrogação e desafios a vencer
- Financiamento – Undime – Alessio Costa Lima – Fundeb: perspectivas, reformulações e desafios
- Audiência Pública – SASE – A implantação do CAQi e do CAQ: definições, fontes, mecanismos, Senado Federal, 13 de maio de 2015
- Audiência Pública – Mozart Neves Ramos
- Relator do CAQi no Conselho Nacional de Educação (CNE) – CAQi: Uma linha do tempo
- Audiência Pública – Daniel Cara – CAQ no PNE – Campanha Nacional pelo Direito à Educação
- Entrevista com Luiz Fernandes Dourado – ANPEd – 37ª Reunião da ANPED – 7 de maio de 2015.
- PNE – Planilha de investimento
- PNE – Nota Técnica
- PNE na íntegra

Durante os trabalhos de 2015, constatou-se a preocupação da Câmara dos Deputados em prestar contas à sociedade, de maneira mais transparente, dos trabalhos de monitoramento e acompanhamento do PNE (2014-2024). A Casa tem também produzido livros, como é o caso de Gomes (2017), que abordam temas específicos relacionados ao PNE e à educação em geral, e que têm como objetivo fornecer informações mais profundas e detalhadas sobre assuntos que são relevantes para a avaliação das políticas educacionais, tais como formação de professores, inclusão de alunos com deficiência e educação superior.

No relatório de atividades de 2015, a expressão “Plano Nacional de Educação” aparece 30 vezes em requerimentos, emendas orçamentárias,

audiências públicas e seminários promovidos em diferentes regiões do país para viabilizar a discussão sobre a implementação do PNE. Nesse documento, identifica-se o detalhamento das ações da Comissão de Educação e da subcomissão responsável pelo monitoramento da implementação do Plano. O Quadro 3 a seguir detalha o conteúdo das atividades que envolvem a participação de diferentes atores interessados no monitoramento e avaliação do PNE.

Quadro 3 - Requerimentos de Audiências Públicas, Seminários e Convocação do Ministro da Educação

Nº	Deputado/a	Conteúdos das Ementas	Atividade	Aprovação
REQ 2/15	Alice Portugal	Requer a realização de Audiência Pública destinada a discutir a regulamentação do Plano Nacional de Educação e a criação do Observatório PNE-Brasil.”	Audiência Pública em 28/04/2015	18/03/2015
REQ 18/15	Leo de Brito	Requer seja criado no âmbito da Comissão de Educação a Subcomissão Especial para acompanhamento das metas estipuladas no Plano Nacional de Educação (PNE).	Criação de Subcomissão	15/04/2015
REQ 37/15	Damião Feliciano	Requer a realização de audiência pública, no âmbito da Comissão de Educação, para debater sobre a Educação de Jovens e Adultos no Plano Nacional de Educação: Desafios e Perspectivas.	Audiência Pública	15/04/2015
REQ 56/15	Maria do Rosário	Requer a realização de Seminário de mobilização, apoio e avaliação das estratégias de implementação do PNE - Plano Nacional de Educação, no Rio Grande do Sul.	Seminário	27/05/2015
REQ 62/15	Zeca Dirceu	Requer a realização de Seminário, no Estado do Paraná, para debater a implantação do Plano Nacional de Educação – PNE.”	Seminário	27/05/2015
REQ 64/15	Glauber Braga	Requer a realização de Audiência Pública para debater o PLP nº 15 de 2011, que estabelece normas para cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com relação à responsabilidade na gestão pública da educação escolar brasileira e o PLP nº 413 de 2014, que visa	Audiência Pública em 18/08/2015	27/05/2015.

		responder especificamente às disposições do artigo 23 da Constituição Federal, acelerada, agora, pela recente sanção da Lei nº 13.005/2014, que estabelece o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.”		
REQ 79/15	Leo de Brito	Requer a realização de Audiência Pública no âmbito da Comissão de Educação e da Comissão de Finanças e Tributação, além das Subcomissões de Acompanhamento do PNE e Subcomissão de Financiamento para a Educação para discussão do tema: Debate sobre as projeções de financiamento do Plano Nacional de Educação.”	Audiência Pública em 13/08/2015	Aprovado em 17/06/2015
REQ 83/15	Givaldo Carimbão	Requer a realização de Audiência Pública na Comissão de Educação para discutir a inclusão da "ideologia de gênero e orientação sexual" nos planos estaduais e municipais de educação, apesar da retirada de tais temáticas do Plano Nacional de Educação.	Audiência Pública em 10/11/2015	01/07/2015
REQ 86/15	Damião Feliciano	Requer a realização de Audiência Pública para convidar o Senhor Luís Cláudio Costa, Secretário Executivo do Ministério da Educação, onde terá por objetivo uma avaliação entre o Fundo de Financiamento Estudantil-FIES, a crise, o momento atual, as perspectivas para o futuro e o Plano Nacional de Educação-PNE, assim como apresentar as metas e ações de combate sobre analfabetismo no Brasil.	Audiência Pública	01/07/2015
REQ 87/15	Moses Rodrigues e Leo de Brito	Requerem a realização de Audiência Pública no âmbito da Comissão de Educação e da Subcomissão de Acompanhamento, monitoramento e avaliação do processo de implementação das estratégias e do cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação - PNE para discutir o tema: 'Debate sobre os encaminhamentos que estão sendo dados para a construção da metodologia do Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQI)'.	Audiência Pública em 06/08/2015	01/07/2015.

REQ 112/15	Helder Salomão	Requer a realização de Seminário, no Estado do Espírito Santo, para debater a implementação do Plano Nacional de Educação – PNE.	Seminário realizado em 26/10/2015	26/08/2015.
REQ 122/15	Moses Rodrigues	Requer que seja realizado Seminário na Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, com vistas a democratizar o debate sobre a implementação do Plano Nacional de Educação."	Seminário	
REQ 126/15	Leo de Brito e outros	Requer a realização de Audiência Pública no âmbito da Comissão de Educação e da Comissão de Finanças e Tributação, além da Subcomissão de Acompanhamento do PNE, para discussão do tema: 'Debate sobre a consonância do Plano Plurianual (PPA-2016-2019) e as metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação (2014-2024)'."	Audiência Pública	23/09/2015.
REQ 129/15	Izalci	Requer o aditamento do REQ 83, de 2015, referente à Audiência Pública destinada à discussão da inclusão da 'ideologia de gênero e orientação sexual' nos planos estaduais e municipais de educação, apesar da retirada de tais temáticas do Plano Nacional de Educação. Convidados: Hermes Rodrigues Nery (Associação Nacional Pró-Vida e Pró-Família) e Miguel Nagib (Movimento Escola sem Partido).	Audiência Pública em 10 de novembro de 2015.	30/09/2015.
REQ 135/15	Lobbe Neto	Solicita que seja convidado o Novo Ministro da Educação, Senhor Aloizio Mercadante, frente à mudança na condução da Pasta, a fim de apresentar como será dada a continuidade das ações do Ministério da Educação em face à implantação do Novo Plano Nacional de Educação (PNE) e a visão de tornar o País a 'Pátria Educadora'.	Convocação de Ministro da Educação	07/10/2015

Fonte: Elaborado a partir do Relatório de Atividades da Câmara dos Deputados (Brasil, 2015).

Ao longo de 2015, foram requeridas nove audiências públicas que tiveram como prioridade o debate sobre a implantação, monitoramento e acompanhamento das metas e estratégias do PNE (2014-2024). Destaca-se que essas atividades também incluíram as pautas do financiamento da educação

básica e do financiamento estudantil e de bolsas para estudos no ensino superior privado. Ainda sobre o financiamento, outro fator importante para a implantação do PNE foi a sua relação com o Plano Plurianual (2016-2019).

Percebe-se, entretanto, que um cenário obscurantista foi se delineando durante as audiências públicas, mesmo depois da retirada do PNE de temáticas que envolviam relações de gênero, sexualidade, confundidas com a inexistente "ideologia de gênero e orientação sexual". Os deputados da extrema direita que se focaram nesse debate buscavam, no processo de discussão, interferir na concepção ou alinhamento dos planos estaduais e municipais de educação que estavam em processo de elaboração nos respectivos estados e municípios. Tal percepção ficou mais evidente com a presença de personalidades como Hermes Rodrigues Nery (Associação Nacional Pró-Vida e Pró-Família) e Miguel Nagib (Movimento Escola sem Partido) na audiência pública realizada em 10 de novembro de 2015.

Quanto aos seminários, foram atendidas cinco requisições em 2015, todas elas realizadas e centradas na implementação do PNE. As atividades foram descentralizadas de Brasília para as demais regiões do país, oportunidade em que os estados, como unidades federativas, discutiram seu papel e responsabilidade no processo de implantação, acompanhamento e monitoramento do PNE.

A produção da Câmara dos Deputados no monitoramento e avaliação do PNE (2014-2024) tem sido paulatina e diversa, abrangendo diferentes tipos de materiais que permitem uma análise das políticas educacionais em curso. Todavia, acredita-se que a Casa poderia ampliar a produção de documentos, livros, audiências públicas e anais de reuniões das subcomissões, como forma de instituir uma cultura de monitoramento e avaliação da implementação e alcance das metas do PNE, uma vez que essas irão se configurar como instrumentos importantes e contributivos para a constituição de um debate mais informado sobre a educação no país. Permitiria, ainda, a identificação das políticas que têm sido efetivas e aquelas que precisam ser aprimoradas para o cumprimento das metas estabelecidas pelo Plano. Assim, a produção da

Câmara dos Deputados é essencial para a promoção de uma educação de qualidade no Brasil.

As audiências públicas em torno dessa temática ainda são poucas, embora a presença de pesquisadores reconhecidos nacional e internacionalmente naquelas que têm sido realizadas colaborar para a discussão das políticas educacionais em curso e das medidas que podem ser adotadas para o cumprimento das metas do Plano. A divulgação desses espaços de comunicação com convidados especialistas, representantes de entidades da sociedade civil e gestores públicos fortalece a transparência das atividades legislativas e permite que a população possa se informar sobre as discussões em torno do PNE.

Apesar de a Câmara dos Deputados poder contribuir para a formação de um debate mais informado e aprofundado sobre a educação no país, tem-se observado, nos anos que se seguiram a 2015, sobretudo até 2021, que não há uma atuação sistemática e transparente acerca dos trabalhos realizados na Casa legislativa no que diz respeito ao monitoramento e à avaliação do PNE (2014-2024). Verifica-se que 2015 foi o ano em que mais informações foram disponibilizadas sobre os trabalhos da subcomissão permanente e especial de monitoramento do PNE. O Quadro 4 a seguir apresenta uma síntese da composição da subcomissão.

Quadro 4 - Subcomissão permanentes e especiais (2015 – 2021) de monitoramento e avaliação do processo de implementação do PNE

Ano	Presidente	Vice-Presidente	Relator	Membros	Consultores
2015 ⁷⁷	Leo de Brito (PT/AC)	Bacelar (PTN/BA)	Moses Rodrigues (PPS/CE)	Lelo Coimbra - PMDB/ES Diego Garcia - PHS/PR Glauber Braga - PSB/RJ Izalci - PSDB/DF	Kátia dos Santos Pereira, Ana Valeska, Amaral Gomes, Maria Aparecida Andrés Ribeiro e Paulo de Sena Martins

⁷⁷ Outras duas subcomissões foram criadas em 2015, são elas: “Indicadores e Qualidade da Educação” e a responsável por “Formação e Carreira dos Profissionais da Educação”.

				Ana Peruggini - PT/SP Maria do Rosário PT/RS	
2016	Continuou ativa, mas não chegou a se reunir.				
2017	Saraiva Felipe (PMDB/MG)	Bacelar (PODE/BA)	Aliel Machado - REDE/PR Angelim - PT/AC Bacelar - PODE/BA Glauber Braga - PSOL/RJ Pedro Uczai - PT/SC Pollyana Gama - PPS/SP Profa. Marcivânia - PCdoB/AP Saraiva Felipe - PMDB/MG Zé Carlos - PT/MA Onyx Lorenzoni - DEM/RS Mandetta - DEM/MS	Site não disponibilizou	2017
2018	O Presidente da Comissão de Educação, Deputado Danilo Cabral, assinou Ato da Presidência mantendo em funcionamento as Subcomissões constituídas em 2017 e criando novas subcomissões especiais. 2018				
2019 ⁸	Subcomissão Especial para “Acompanhar, monitorar e avaliar o processo de implementação das estratégias e do cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação – PNE”. REQ nº 34/2019, da Deputada Natália Bonavides				
2021	Pedro Uczai (PT/SC); Professora Rosa Neide (PT/MT); Maria Rosas (Republicanos/SP); Dr. Jaziel (PL/CE); Eduardo Barbosa (PSDB/MG); Maria do Rosário (PT/RS); Luizão Goulart (Republicanos/PR); Professora Marcivânia (PCdoB/AP); Bia Cavassa (PSDB/MS); Zeca Dirceu (PT/PR)			Paulo de Sena, Jefferson Ricardo e Manoel Morais	

Fonte: Câmara dos Deputados⁹.

⁸ No mesmo período, foram criadas as seguintes subcomissões: “Subcomissão Especial de ‘Educação Especial’, REQs nº 17/2019, do Deputado Eduardo Barbosa e outros; nº 38, do Deputado AJ Albuquerque; e nº 41, do Deputado Paulo Ramos. Subcomissão Especial de ‘Ensino Médio, Educação Profissional e BNCC’ REQs nº 18, do Deputado Bira do Pindaré; nº 44/2019, da Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende; e nº 45, do Deputado Idilvan Alencar. (Brasil, 2020).

⁹ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/> Acesso em: 24 mar. 2023.

Depois de 2015, percebe-se que a atuação dos trabalhos da subcomissão diminuiu, tendo em vista que em 2016 seus membros sequer se reuniram. Nesse ano, a Subcomissão de Monitoramento do PNE continuou ativa, bem como outras duas, a Subcomissão Especial de “Apuração e análise das informações sobre a inadimplência no Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) e monitoramento dos programas FIES, PROUNI e PROIES”, enquanto outras três foram extintas: Financiamento da Educação; Educação, Formação Profissional e Saúde; e Educação Ambiental. É importante relatar que mantiveram em funcionamento a Subcomissão Especial para tratar da situação dos Câmpus fora das sedes das Universidades Federais e dos Institutos Federais, além da iniciativa de criar a Subcomissão Especial para debater, acompanhar e propor medidas acerca da crise nas Universidades Federais e nos Institutos Federais de Ensino” (Brasil, 2019).

Quanto ao monitoramento do PNE, é possível identificar no relatório da Comissão de Educação que foi realizada em 7 de junho de 2016 uma audiência pública sobre o segundo ano do PNE, requerida pela Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende (DEM/TO). As forças políticas mobilizadas para a atividade foram os palestrantes Maria Helena Guimarães de Castro, secretária-executiva do MEC; Heleno Manoel Gomes de Araújo, coordenador do Fórum Nacional de Educação (FNE); Gilvânia da Conceição Nascimento, presidente da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (Uncme); Virgínia Maria Pereira de Melo, presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação de Goiás (Undime); e Daniel Cara, coordenador-geral da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (Brasil, 2017).

Em 2017, as subcomissões foram recompostas sem a função de vice-presidente, mas mantendo a de relator. No documento disponível no site da Câmara dos Deputados, não foi possível identificar se os consultores foram mantidos. Todavia, em 2018, o então presidente da Comissão de Educação, Deputado Danilo Cabral, assinou Ato da Presidência mantendo em funcionamento as subcomissões constituídas em 2017 e criando a Subcomissão Especial. Esse Ato¹⁰ manteve “em funcionamento a Subcomissão Permanente

¹⁰ O Ato do presidente da Comissão de Educação, com base em decisão colegiada, decidiu manter em funcionamento a Subcomissão Permanente para “Acompanhar a consolidação do

para ‘Acompanhar, monitorar e avaliar o processo de implementação das estratégias e do cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação – PNE’, criada em 2015”.

Jogo de Forças na Avaliação do PNE

Considerando o material apresentado nas seções anteriores, pode-se observar que o jogo de forças do cenário político brasileiro, no que concerne ao monitoramento e avaliação do PNE, mais especificamente do ano de 2015 ao primeiro bimestre de 2023, tem evidenciado uma disputa de “espaço” no campo de atuação da educação. Digladiam-se nesse espaço as forças reacionárias de direita e extrema direita e o campo mais alinhado às forças ditas progressistas e/ou de esquerda.

Destaca-se que, no período de agosto de 2016 a 31 de dezembro de 2022, a execução do PNE (2014-2024) passou a ser acompanhada pelo Poder Executivo, ocupado sucessivamente pelos ex-presidentes de direita de Michel Temer e de extrema direita Jair Messias Bolsonaro. O resultado foi o já mencionado congelamento de gastos primários na área social, por força da Emenda Constitucional n.º 95/2016, que ocasionou cortes orçamentários e “desinvestimento” significativo em várias áreas sociais, dentre elas, a educação (Brasil, 2016). Tais medidas implicaram no abandono do cumprimento das metas do PNE, que requerem investimento público, conforme aponta o relatório do PNE elaborado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2022) e divulgado durante a Semana Mundial de Educação, e o Caderno de Debates para Avaliação das Metas do Plano Nacional de Educação – PNE (2014-2024), publicado pela Associação Nacional de Políticas e Administração da Educação (Oliveira, Gouveia & Araújo, 2018).

Ao analisar os materiais de monitoramento e avaliação do PNE produzidos no período de 2015 a abril de 2023 pela Câmara dos Deputados,

texto da Base Nacional Comum Curricular - BNCC e a reformulação do ensino médio no País” e a Subcomissão Permanente para “Acompanhar as políticas públicas relacionadas à Primeira Infância na área educacional”. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/> Acesso em 23 de abril de 2023.

bem como o relatório de 2019, que objetiva acompanhar o trabalho do MEC e o planejamento estratégico do Plano, pode-se apontar que houve um esvaziamento na concentração de forças para um acompanhamento mais sistemático das metas pela Casa legislativa. Esse esvaziamento torna-se perceptível quando se observam as ações relativas ao PNE durante o primeiro ano do segundo mandato da ex-presidente Dilma Rousseff. No período, houve um número considerável de requerimentos para tratar de questões relacionadas à própria criação de comissões para acompanhar o PNE, além da convocação de audiências para observar o seu andamento nos estados do Pará e do Rio Grande do Sul, debater a educação de jovens e adultos, e também para discutir o próprio financiamento do Plano. Nos anos seguintes, todavia, essas audiências foram em número bem reduzido.

Os relatórios anuais de atividades da Câmara dos Deputados no período de 2015 a 2022, conforme levantado em consulta ao seu site, aponta para o cenário mostrado no Quadro 5 a seguir.

Quadro 5 - Audiências na Câmara dos Deputados após a aprovação do PNE (2014-2024)

Ano	Total de Audiências	Audiências sobre o PNE	Conteúdos das Audiências
2015	44	02	<ul style="list-style-type: none"> • Audiência Pública sobre a regulamentação do PNE e a criação do Observatório PNE-Brasil. Data: 28/04/2015. REQ. 2/2015, da Dep. Alice Portugal. Palestrantes: Binho Marques, Secretário de Articulação com os Sistemas de Ensino – SASE/MEC; Rossieli Soares da Silva, Secretário de Estado da Educação e da Qualidade de Ensino do Amazonas – CONSED; Cleuza Repulho, Presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME; Elizabeth Guedes, Representante da Federação Nacional das Escolas Particulares – FENEP; Roberto Franklin de Leão, Presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE; Madalena Guasco Peixoto, Coordenadora-Geral da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino – CONTEE; Daniel Tojeira Cara, Coordenador-Geral da Campanha Nacional pelo Direito à Educação; e Bárbara Melo, Presidente da União Brasileira dos Estudantes Secundaristas – UBES.

			<ul style="list-style-type: none"> • Audiência Pública conjunta sobre as projeções de financiamento do PNE. Data: 13/08/2015. REQ. 79/2015, do Dep. Leo de Brito. Audiência realizada em conjunto com a Comissão de Finanças e Tributação (CFT). Palestrantes: Antonio Idilvan de Lima Alencar, Presidente do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE; Carlos Alberto Xavier Sanches, Superintendente de Participações Governamentais da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP; José Francisco Soares, Presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP; Aléssio Trindade de Barros, Secretário de Educação e Cultura da Paraíba e Representante do CONSED; e Manuelina Martins da Silva Arantes Cabral, Vice-Presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME, com a participação dos Deputados Saraiva Felipe e Luiz Carlos Haully.
2016	24	01	<ul style="list-style-type: none"> • Audiência Pública sobre o 2º Plano Nacional de Educação – PNE Data: 07/06/2016. REQ. 180/2016, da Dep. Professora Dorinha Seabra Rezende (DEM/TO). Audiência pública destinada a avaliar o 2º ano de implementação do Plano Nacional de Educação – PNE, no âmbito da Semana da Ação Mundial 2016. Palestrantes: Maria Helena Guimarães de Castro, Secretária-Executiva do MEC; Heleno Manoel Gomes de Araújo, Coordenador do Fórum Nacional de Educação – FNE; Gilvânia da Conceição Nascimento, Presidente da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação – UNCME; Virgínia Maria Pereira de Melo, Presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação de Goiás – UNDIME; Daniel Cara, Coordenador-Geral da Campanha Nacional pelo Direito à Educação.
2017	37	0	-----
2018	20	0	-----
2019	35	02	<ul style="list-style-type: none"> • "Educação: já tenho um plano! Precisamos falar sobre o PNE!" Deputado Edmilson Rodrigues (PSOL-PA) REQ 111/2019. Data: 04/06/2019 Convidados: Daniel Cara - Coordenador da Campanha Nacional pelo Direito à Educação; Tiago Alves - Professor da UFG. • Os cortes orçamentários na educação e as metas do PNE. Deputado Professor Israel Batista (PV-DF) REQ nº 262/2019 Data: 22/10/2019 Convidados: Marcia Baldini – Vice-Presidente da Undime/PR; Gabriel Magno Pereira Cruz – Secretário de Assuntos Jurídicos e Legislativos da CNTE; Élide Elena – Vice-Presidente da UNE; Flávio Nunes – Vice-Presidente do Conif.
2020	--	--	-----

2021	61	01	<ul style="list-style-type: none"> • Semana de ação mundial 2021 - 7 anos do PNE. Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende (DEM-TO) REQ 96/21. Data: 24/06/2021. Palestrantes: Andressa Pellanda, Coordenadora-Geral da Campanha Nacional pelo Direito à Educação; Márcia Aparecida Jacomini, Editora da Revista Fineduca – Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação; Daniel Cara, Professor da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo – USP; e Marcelo Acácio, Diretor de Políticas Públicas Institucionais da União Brasileira dos Estudantes Secundaristas – Ubes.
2022	20	01	<ul style="list-style-type: none"> • 8 Anos do Plano Nacional de Educação. Data: 21/06/2022. Seminário REQ 45/2022 – Dep. Pedro Uczai (PT-SC) Palestrantes: MARCIA APARECIDA BALDINI, Dirigente Municipal de Educação de Cascavel/PR e Presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação no Paraná - Undime/PR; NAERCIO MENEZES, Pesquisador do Centro de Políticas Públicas do Instituto de Ensino e Pesquisa – Insper; MARIANA LUZ CEO, da Fundação Maria Cecília Souto Vidigal.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Observa-se que 2015 e 2019 foram os anos em que a Câmara dos Deputados registrou um número maior de discussões sobre o PNE, em audiências públicas convocadas, em sua significativa maioria, por deputados com mandados vinculados a partidos alinhados com o campo progressista. Também é importante registrar que nos anos de 2017 e 2018 não houve audiências públicas sobre o PNE, embora tenha sido realizado o tradicional Seminário anual de avaliação e acompanhamento do PNE, mediante parceria entre a Frente Parlamentar do PNE e a Frente Parlamentar Mista de Educação. No ano de 2020 não há registros de atividades no banco de dados da Casa. Na audiência de 2022, quando se caminha para a quase culminância do Plano, observa-se uma preocupação da Câmara com os dados do Observatório do PNE, que apontam novamente para o não cumprimento da quase totalidade das metas dessa importante política para o país.

Na audiência de 2022, verifica-se que as comissões de Educação e de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados apontaram que o PNE precisava ser reivindicado pela sociedade brasileira como elemento fundante da educação do país, e recusando sua substituição por reformas pontuais e retrocessos, o que vem acontecendo nos últimos anos na educação do país. As

proposições apresentadas nessa audiência também pontuaram a necessidade de serem retomadas as conferências nacionais de educação e o debate sobre os *royalties* do petróleo para o aumento do investimento na educação. Nessa audiência, estiveram presentes os professores Daniel Cara, da Universidade de São Paulo (USP), e Nelson Cardoso Amaral, da Universidade Federal de Goiás (UFG)¹¹.

Observa-se que, apesar de os pesquisadores ou representantes de instituições públicas – a exemplo de universidades, entidades de classe, associações e institutos – serem convidados para contribuir para o fortalecimento das audiências e que habitualmente costumam fazer proposições importantes para o avanço do PNE, não é elaborado um documento que pontue suas indicações. Outro aspecto importante para a melhoria das análises sobre o PNE seria a elaboração de um documento contendo tudo o que foi avaliado na sequência dos seminários realizados anualmente pela Casa legislativa e que poderia contribuir para minimizar o “impacto” das audiências e seminários; todavia, isso não é feito.

O campo educacional na pós-eleição do presidente Luís Inácio Lula da Silva para o mandato 2023-2026 coloca-se como demais desafiador, a começar pelo que se observa na ascensão da extrema direita nas últimas eleições para o legislativo federal, conforme já pontuado nestes escritos. Esse fato contribui para a constatação de que, se por um lado o avanço e melhoria da educação no Brasil depende, em significativa medida, do cumprimento das metas do PNE – como têm apontado as audiências públicas e os seminários promovidos pela Câmara dos Deputados e conforme aponta Bresser-Pereira (2020) –, de outro lado os(as) deputados(as) (neo)conservadores(as) costumam priorizar uma agenda austera para o investimento de recursos na educação pública, o que conduz à conclusão de que a garantia de “dispositivos legais” que permitam tal avanço na educação não se dará sem muita negociação e coalisção de forças.

A se considerar o próprio relatório da Câmara dos Deputados, a “lição” que fica é a de que é fundamental que todas as metas do PNE, mesmo aquelas

¹¹ As audiências e seminários da Câmara dos Deputados sobre o PNE são gravados e disponibilizados nas transmissões do site da Casa e no canal do YouTube, porém, não há uma sistematização dos dados gerados por esses eventos.

de caráter declaratório, sejam convertidas em programas, projetos e atividades específicas e de efetivos índices de acompanhamento das políticas que as materializam, pois somente assim seria possível vislumbrar a possibilidade de uma política para a educação que deixasse de estar presente somente no contexto da lei. Também é preocupante que o MEC ainda não tenha um plano de ação detalhado para as diversas metas que não foram cumpridas, conforme apontou o relatório do 4º ciclo do de monitoramento do PNE publicado pelo Inep em 2022 (Brasil, 2022).

Sabe-se, portanto, que as estratégias e instâncias de monitoramento e avaliação do PNE são várias e não necessariamente coordenadas entre si, conforme visto anteriormente. No entanto, no âmbito do Legislativo, as ações parecem estar mais voltadas para a realização de eventos, como audiências públicas e seminários, do que para uma metodologia de monitoramento e avaliação das metas do PNE. Ainda que se reconheça serem esses eventos importantes, talvez fiquem aquém do que se espera quando se fala em monitoramento contínuo e avaliações periódicas do PNE pelas Comissões de Educação da Câmara e do Senado.

Considerações Finais

O PNE instituído pela Lei n.º 13.005/2014 é um instrumento de planejamento que estabelece metas e estratégias para a educação brasileira no período 2014-2024. Seu monitoramento e avaliação, feitos por instâncias formais, conforme previsto em Lei, e mesmo por entidades da sociedade civil organizada, são fundamentais para a garantia do cumprimento das metas estabelecidas.

A Câmara dos Deputados, assim como as demais instâncias previstas no § 1º do Art. 5º da Lei do PNE (Brasil, 2014), tem, pois, um papel fundamental para o alcance das metas do Plano, especialmente na divulgação dos resultados de seu monitoramento e avaliação, na análise e proposição de políticas públicas para assegurar a implementação das estratégias e cumprimento das metas, bem como na proposição e revisão do percentual de investimento público em

educação. Trata-se, assim, de atuar na difusão dos resultados das metas, na proposição de políticas para o seu alcance e na revisão e ampliação dos investimentos para que sejam alcançadas. Ao se fazer um balanço e análise da atuação da Câmara dos Deputados desde a aprovação do Plano, observa-se que a Casa não conseguiu cumprir com êxito as atribuições que lhe cabiam.

A Comissão de Educação da Câmara dos Deputados enfrentou, durante o monitoramento e a avaliação do PNE – processo realizado segundo um conjunto de indicadores e metas estabelecidos pelo próprio Plano –, intensas intercorrências e disputas políticas, dadas as crises e transições políticas ocorridas no período. Uma de suas principais atribuições é a de propor a revisão do percentual de investimento público em educação para alcançar as metas do PNE, o que foi prejudicado pela política de austeridade fiscal praticada desde o governo Michel Temer (2016-2018). No entanto, são também tímidas, pouco eficazes e constantes a difusão dos resultados das metas e a proposição de políticas para o seu alcance pela Câmara dos Deputados.

Observou-se que a Câmara dos Deputados tem se envolvido em diversas discussões sobre o PNE, buscando soluções para as intercorrências e disputas, o que ficou bastante evidenciado no ano de 2015. Por sua vez, em 2019 foi criada a Comissão Especial de Acompanhamento do PNE, que tem como objetivo principal monitorar e avaliar a implementação do Plano.

Além das considerações apresentadas anteriormente, verificou-se que a Câmara dos Deputados tem promovido debates e audiências públicas sobre o PNE, buscando ampliar o diálogo entre os diferentes setores da sociedade e encontrar soluções para as questões que dificultam a implementação das políticas educacionais. Apesar das intercorrências e disputas, constatou-se que a Casa conseguiu implementar algumas ações, ainda que insuficientes, para o monitoramento e a avaliação do Plano, que são fundamentais para a garantia do cumprimento das metas estabelecidas. Cabe ressaltar que essa não é uma incumbência apenas da Câmara dos Deputados, mas, conforme visto anteriormente, também do MEC, da Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, do CNE e do FNE, além de várias outras entidades da sociedade civil organizada. Destaca-se ainda que nos últimos anos o Tribunal de

Contas da União (TCU) também assumiu a responsabilidade pelo monitoramento do PNE e, para isso, vem adotando uma metodologia elaborada por seus próprios técnicos.

Em junho de 2024 encerra-se o decênio do atual PNE (2014-2024) e é fundamental que haja um balanço do papel e da atuação das diversas instâncias encarregadas do seu monitoramento e avaliação, assim como da produção e análise dos indicadores. Da mesma forma, é também necessária a mobilização da sociedade, para que se possa avançar na elaboração de novo Plano. A verdade é que pouco se conquistou para a efetivação do direito à educação de qualidade para todos e todas nesses últimos dez anos, em razão das intercorrências e disputas políticas, uma vez que, das 20 metas, grande parte está estagnada ou mesmo evidencia recuos.

Referências

AGÊNCIA CÂMARA. (2014). Comissão de Educação inicia acompanhamento das metas do PNE. Agência Câmara, 24 de setembro de 2014. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/agencia/>

AMARAL, N. C. (2016). PEC 241/55: a “morte” do PNE (2014-2024) e o poder de diminuição dos recursos educacionais. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, 32(3), 653-673.

AMARAL, N. C. (2017). Com a PEC 241/55 (EC 95) haverá prioridade para cumprir as metas do PNE (2014-2024)? *Revista Brasileira de Educação*, 22(71), 1-25.

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

BRASIL. (1996). Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm. Acesso em: 1 jun. 2023.

BRASIL. (2014). Lei n.º 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.

BRASIL. (2016). Emenda Constitucional n.º 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 15/12/2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. (2015). Comissão de Educação. Relatório de atividades: 2015. Brasília: Câmara dos Deputados.

BRASIL. Câmara dos Deputados. (2017). Comissão de Educação. Relatório de atividades: 2016. Brasília: Câmara dos Deputados.

BRASIL. Câmara dos Deputados. (2019). Comissão de Educação. Relatório Anual – 2018: Comissão de Educação. Brasília: Câmara dos Deputados.

BRASIL. Câmara dos Deputados. (2020). Comissão de Educação. Relatório Anual – 2019: Comissão de Educação. Brasília: Câmara dos Deputados.

BRASIL. (2022). Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação: 2022. Brasília, DF: Inep. 572 p.

BRESSER-PEREIRA, L. C. (2020). A democracia não está morrendo. Lua Nova, 111, 51-79.

BOURDIEU, P. (1989). O poder simbólico. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil.

BOURDIEU, P. (1996). Razões Práticas: sobre a teoria da ação. (M. Corrêa, Trad.). Campinas - SP: Papirus.

BOURDIEU, P. (2005). O mistério do ministério: Pierre Bourdieu e a política democrática. Rio de Janeiro: Revan.

CASTRO, J. C. L. (2020). Hiperneoliberalismo e autoritarismo. Anais do XLIV Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs), São Bernardo do Campo (SP), 1 a 11 de dezembro de 2020.

GOMES, A. V. A., & Britto, T. F. (Eds.). (2015). Plano Nacional de Educação: construção e perspectivas. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara: Senado Federal, Edições Técnicas.

GOMES, A. V. A. (Ed.). (2017). Plano Nacional de Educação: olhares sobre o andamento das metas. Brasília: Edições Câmara, Centro de Documentação e Informação.

Gracindo, R. V. (1994). O escrito, o dito e o feito: educação e partidos políticos. Campinas -SP: Papyrus.

OLIVEIRA, J. F. de; Gouveia, A. B.; Araújo, H. (Eds.). (2018). Cadernos de avaliação das metas do Plano Nacional de educação: PNE 2014-2024. Brasília: Editora Anpae.

SAVIANI, D. (2020). Políticas educacionais em tempos de golpe: retrocessos e formas de resistência. Roteiro, [S. l.], v. 45, p. 1–18. DOI: 10.18593/r.v45i0.21512. Disponível em: <https://periodicos.unoesc.edu.br/roteiro/article/view/21512>. Acesso em: 1 jun. 2023.

O INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP) E O PNE (2014-2024): MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA META 12

Matheus Lucas Silva de Souza

Pedro Isaac Ximenes Lopes

Introdução

O Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), aprovado pela Lei nº 13.005/2014, consiste em uma política pública com diretrizes e metas estruturantes, de nível estratégico, norteador formal dos atuais objetivos da educação brasileira. Nesse contexto, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) tem cumprido papel central no monitoramento do cumprimento das metas e na publicização de dados importantes para o debate sistemático, o planejamento e a tomada de decisões no campo educacional, a fim de que o conteúdo do Plano se materialize na prática, mediante programas e projetos de níveis intermediário e operacional.

Ao longo do período de vigência do atual PNE, o INEP produziu cinco documentos voltados para o monitoramento (BRASIL, 2015; 2016; 2019; 2020; 2022b), incluindo relatórios em intervalos de dois anos, fornecendo uma visão abrangente sobre o desenvolvimento das metas e estratégias. Além dos relatórios, o INEP lançou, em 2016, o Painel de Monitoramento do PNE, ferramenta reformulada no final de 2022. Esse painel, atualizado anualmente, disponibiliza gráficos e tabelas das 20 metas, mediante consultas interativas e

desagregados por regiões, unidades da Federação, municípios e perfis socioeconômicos.

Diante desse contexto, este estudo tem como objetivo analisar a atuação do INEP no monitoramento e avaliação da meta 12 do PNE 2014-2024, além de compreender as influências do contexto da atividade política (*politics*) sobre o órgão ao longo desse processo. Este trabalho se insere no Projeto Integrado de Pesquisa “Expansão e Qualidade da Educação Superior no Contexto do Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024: Transições políticas, novos modos de regulação e perspectivas de controle social”.

Como procedimentos metodológicos, foram utilizadas a análise e síntese da literatura e a análise documental, notadamente a investigação dos dados e indicadores disponibilizados pelo INEP no Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação. Essa análise crítica permitiu examinar avanços, desafios e desigualdades identificados no período de 2012 a 2021 em relação ao acesso e expansão das matrículas na educação superior.

Para exposição das reflexões e resultados, o texto, primeiro, discute a importância da avaliação de políticas públicas e o contexto de disputas e correlações de forças entre perspectivas conservadoras e progressistas na definição do projeto de sociedade. Chama-se a atenção para a premência de se implementar uma noção de *accountability* com enfoque em abordagens democráticas e participativas. Na segunda seção, é debatida a autonomia do INEP, suas diretrizes e processos de trabalho, bem como a importância do órgão como referência técnica e científica na área educacional. É abordado, ainda, o contexto político, assim como analisadas as interferências ideológicas e políticas (*politics*) ocorridas durante o Governo Bolsonaro. No terceiro momento, discute-se o Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE, com foco na análise do INEP acerca da meta 12, que diz respeito à expansão do acesso à educação superior. Por fim, são tecidas considerações de caminhos para pesquisas futuras, levando em conta a imprescindibilidade de formulação do Sistema Nacional de Educação (SNE) e do Novo PNE, que definirá metas e estratégias para o período de 2024 a 2034, e a necessidade de um INEP forte.

O monitoramento e a avaliação de políticas públicas

Em uma sociedade marcada pelas lutas de classes antagônicas, a avaliação de políticas públicas está emaranhada em uma rede de disputas. É uma atividade de interesse público que produz impactos sociais, estando no centro de conflitos políticos e das reformas. Consoante Lopes (2019), ela é motivada por diferentes agendas, refletindo visões de sociedade que cada grupo busca materializar.

Não há, pois, conforme aponta Dias Sobrinho (2003), avaliação desinteressada. Essa essência política é propriamente a principal motivação dos embates: “[...] a avaliação está no centro das reformas, no foco das competições que se travam no campo da educação e se referem a disputas mais amplas pela construção de tipos distintos de sociedade.” (DIAS SOBRINHO 2003, p. 95). Ou, segundo Natércio Afonso (2009), não há avaliação neutra: tem sempre um cliente e uma agenda.

Ainda que tenha passado por fases de períodos distintos ao longo do século XX (DIAS SOBRINHO, 2003) e maturação em gerações (GUBA; LINCOLN, 2011), a avaliação de políticas públicas ganhou força, nos países da América Latina, especialmente a partir dos anos 1990, como instrumento a serviço da reforma do Estado, conforme aponta Faria (2005). Nesse sentido, a avaliação foi implementada sob a abordagem neoliberal, que tem como referência o livre mercado e o enfraquecimento da administração pública. Souza (2014; 2018), ao refletir sobre os usos da avaliação pela ideologia neoliberal e a sua instrumentalização pela chamada “nova gestão pública”, denomina-a de “avaliação gerencialista”, que serviu de ferramenta para a privatização do Estado e, especificamente, da educação.

Desse modo, sob a racionalidade do mundo econômico, a avaliação gerencialista, guiada pelo princípio da eficiência, passou a evidenciar os resultados, prevalecendo a orientação para seleção, mensuração, comparação, quantificação, controle e a ideia de *accountability*. Nesse bojo, a avaliação da educação se expandiu como política pública, em consonância com os princípios da administração empresarial, posta a serviço de um projeto político-econômico.

Nesse contexto, surge a ideia de monitoramento, que não se confunde com a noção de avaliação, embora sejam complementares. De acordo com Garcia (2001), aquela é condição desta. O monitoramento consiste em um processo contínuo que, produzindo informações sintéticas e periódicas, permite um diagnóstico situacional, o controle e a intervenção que confirma ou corrige as ações monitoradas. Assim, o monitoramento está mais relacionado à coleta regular de informações sobre a implementação de uma ação, acompanhando o progresso e identificando eventuais desvios em relação aos objetivos estabelecidos. Para Souza (2017, p. 15), o monitoramento está “ligado mais especificamente ao acompanhamento periódico e implementação de políticas e programas”.

Já a avaliação, conforme exposto por Draibe (2001), envolve uma análise mais abrangente, profunda e sistemática do processo ou dos resultados de uma política, a partir de indicadores de eficiência, eficácia e/ou efetividade. Para além da descrição, a avaliação busca estabelecer relações entre os processos e os resultados, entre os resultados e as mudanças na realidade social, explicando os fatores de êxito ou fracasso da política.

Não obstante a hegemonia da perspectiva gerencialista, a avaliação de políticas públicas está inserida em um contexto de disputas e correlações de forças com perspectivas ético-políticas antagônicas entre diferentes segmentos. O Estado é um espaço de luta política e de interesse de grupos que buscam exercer influência e moldar as políticas públicas de acordo com seus interesses particulares. Consoante Poulantzas (2000, p. 130), trata-se de uma “condensação material de uma relação de forças entre classes e frações de classe”, em que as relações de poder não são fixas ou estáticas, mas estão em constante disputa e negociação. Assim, se, por um lado, há frações liberais-conservadoras que priorizam as demandas do mercado e buscam aplicar lógicas gerenciais na administração pública, de outro, existem grupos progressistas que defendem políticas com orientação social, voltadas para a promoção da igualdade e inclusão social.

Diante desse cenário, Afonso (2012), ao abordar a problemática da *accountability*, indica uma visão propositiva que considera alternativas baseadas

em princípios como cidadania crítica, participação, *empowerment*, direito à informação, transparência e justiça. Afonso (2012) concebe a *accountability* enquanto interação entre avaliação, prestação de contas e responsabilização, e propõe uma reflexão crítica sobre a cooptação do seu sentido pela lógica de pensamento único neoconservador e neoliberal, de viés tecnocrática e gerencialista. Quanto ao pilar da avaliação, Afonso (2012) enfatiza a importância de abordagens progressistas, democráticas e participativas. Nessa perspectiva, a inclusão, o diálogo e a deliberação são fundamentais para garantir a representatividade dos atores envolvidos, promover a justiça e embasar conclusões a partir de evidências.

Partindo desse sentido, compreende-se o potencial da avaliação de políticas públicas para o surgimento de núcleos e de redes de resistência, de organização e de mobilização social. Em meio às contradições do mundo real, movimentos que compartilham o projeto progressista de sociedade podem se unir em busca de alternativas e transformação. Desse modo, a respeito do PNE, são fundamentais o monitoramento e a avaliação crítica do conjunto das metas. Tendo como referencial a perspectiva exposta por Afonso (2012), a colaboração e a troca de conhecimentos permitem que diferentes instituições, movimentos sociais e indivíduos, contribuam com suas experiências, produzindo um espaço público pautado na cidadania emancipatória.

O Inep e os ciclos de monitoramento e avaliação da execução do PNE (2014-2024)

No contexto da educação, produzir a avaliação da política educacional fundamentada em configurações democráticas e progressistas é de suma importância, uma vez que o campo demanda ações efetivas para garantir a qualidade, a equidade e a inclusão. Nesse sentido, “a educação como política pública” (AZEVEDO, 1997), esta no sentido de “diretriz elaborada para enfrentar um problema público” (SECCHI, 2013, p. 2), ou, ainda, de “intervenção na realidade social [...] que se desenvolve em esferas públicas da sociedade” (DRAIBE, 2001, p. 17), não prescinde dos momentos de monitoramento e de avaliação efetiva, com o intuito de identificar lacunas, retrocessos e avanços, direcionando os esforços para o alcance de metas e objetivos.

À vista disso, o artigo 5º da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprovou o PNE vigente, atribuiu ao Ministério da Educação (MEC), à Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e à Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, ao Conselho Nacional de Educação (CNE) e ao Fórum Nacional de Educação, o dever de realizar monitoramento contínuo e avaliações periódicas quanto à execução do Plano e o cumprimento das metas, divulgando os resultados nas páginas eletrônicas institucionais e propondo políticas públicas, para assegurar a implementação das estratégias e o cumprimento das metas. No § 2º, o referido artigo dispôs que:

A cada 2 (dois) anos, ao longo do período de vigência deste PNE, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP publicará estudos para aferir a evolução no cumprimento das metas estabelecidas no Anexo desta Lei, com informações organizadas por ente federado e consolidadas em âmbito nacional [...]. (BRASIL, 2014).

Ao longo de sua história, o INEP tem desempenhado um papel importante na transparência da realidade educacional do Brasil, abrangendo tanto a educação básica quanto a superior. O órgão foi criado pela Lei nº 378, em 13 de janeiro de 1937, originalmente como Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, e assumiu sua atual configuração por meio da Lei nº 9.448, de 14 de março de 1997. Entre as suas finalidades, está a de desenvolver e implementar sistemas de informação e documentação que abranjam estatísticas, avaliações educacionais, práticas pedagógicas e de gestão das políticas educacionais. O INEP exerce, assim, posição estratégica para subsidiar a formulação de políticas educacionais, mediante a elaboração de diagnósticos e recomendações decorrentes da avaliação da educação básica e superior.

No contexto do PNE 2014-2024, o Instituto publicou o documento "Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: Linha de Base" (INEP, 2015), que consiste em uma análise das séries históricas dos indicadores das metas propostas, fornecendo um ponto de partida para o monitoramento e a avaliação do Plano. Já nessa análise preliminar, o INEP demonstrou que o panorama observado no início do PNE demandaria um maior aporte financeiro para a concretização das metas ao final do decênio.

Em seguida, o "Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE: biênio 2014-2016" (2016) e o "Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação" (2018) foram produzidos em um cenário político diverso. Os retrocessos que culminaram no golpe de Estado (LÖWY, 2016), consolidado com a destituição da presidente Dilma Rousseff em 31 de agosto de 2016, fizeram emergir uma nova agenda governamental ultraneoliberal e neoconservadora. Desde então, as políticas, programas e ações destinados a alcançar as metas do PNE 2014-2024 têm sofrido descontinuidades.

Durante o Governo Michel Temer (2016-2018), foi aprovada a Emenda Constitucional (EC) nº 95, em 15 de dezembro de 2016, que estabeleceu o Novo Regime Fiscal (NRF), congelando os valores destinados pelo Poder Executivo às despesas primárias até o ano de 2036. Essa política foi fundamentada na perspectiva ultraneoliberal, que parte do princípio de que "o gasto público é excessivo e a gestão da austeridade fiscal é necessária" (MANCEBO, 2020, p. 5). A EC nº 95/2016 impôs limites às despesas primárias do Poder Executivo, sendo corrigidas anualmente de acordo com a variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). As aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino passaram a ser também corrigidas pela inflação. Segundo Amaral (2017), ao analisar os recursos financeiros associados ao MEC nos quatro primeiros anos do PNE,

a possibilidade do cumprimento do conjunto de suas metas é muito remota, uma vez que os valores financeiros não foram reajustados por percentuais nem iguais à inflação medida pelo IPCA nos anos de 2015 e 2016 e, no ano de 2017, a LOA 2017 também não previu recursos financeiros que propiciassem o desenvolvimento de ações que objetivassem a execução das metas do PNE (2014-2024). (AMARAL, 2017, p. 19).

Desse modo, é de se presumir que grande parte das metas estabelecidas pelo PNE ficou inviabilizada. Na prática, a EC nº 95/2016 congelou os investimentos públicos em educação, pois a correção pela inflação impossibilitou o acompanhamento do crescimento das demandas educacionais. Isso afetou

diretamente a expansão e a qualidade da educação superior, bem como o acesso e a permanência das camadas mais vulneráveis da população. Nessa direção, o ultraneoliberalismo advindo com o NRF praticamente significou a “morte do PNE” (AMARAL, 2016).

O Governo Jair Bolsonaro (2019-2022) intensificou a postura fortemente neoconservadora, caracterizada ainda por um viés negacionista, de matriz fascista. Constantemente, esse Governo proferiu ataques ideológicos às diversas instituições científicas, buscando dissimular a realidade em relação às (in)ações de sua administração. Segundo Rossi *et al.* (2019), a austeridade fiscal no Brasil é frequentemente empregada por segmentos políticos conservadores como uma de suas características distintivas. Nesse sentido, a austeridade fiscal foi utilizada pelo Governo Bolsonaro como uma forma de reprimir instituições que se opusessem à sua interferência.

Assim, sob orientação ideológica neoconservadora, o Governo Bolsonaro não adotou o PNE como referência para promover políticas educacionais. Em vez disso, optou por contingenciamentos e cortes orçamentários que inviabilizaram o cumprimento das metas do Plano, bem como o enfraquecimento de instituições, a exemplo do INEP.

Para desempenhar seu papel adequadamente, o INEP precisa ter condições asseguradas, como independência funcional, autonomia técnica, administrativa e orçamentária, estabilidade dos dirigentes e valorização da carreira dos servidores efetivos. O órgão, no entanto, sofreu interferências que comprometeram seu funcionamento, bem como o desenvolvimento de estudos e análises, devido à imposição de uma tendência fiscalista e, principalmente, à nomeação sem critérios claros e técnicos de dirigentes para cargos, o aumento da presença militar e de representantes do mercado educacional no órgão.

De 2019 a 2022, o cargo de presidente do Inep foi ocupado por cinco pessoas diferentes, o que levanta questionamentos sobre a estrutura de gestão e governança do órgão. Além disso, as posições de gestão nas diretorias e coordenadorias foram preenchidas com indicações de pessoas questionavelmente qualificadas para as funções. De acordo com o documento do Gabinete Compartilhado (2022), a rotatividade nas posições de diretoria foi a

mais alta já registrada. Além disso, dos 24 agentes que ocuparam cargos de diretoria, apenas 10 possuíam as qualificações necessárias. No aspecto orçamentário, o documento afirma que a dotação orçamentária autorizada para o Inep em 2021 foi a mais baixa desde 2012, sendo de apenas R\$1.170.211.717 (um bilhão cento e setenta milhões duzentos e onze mil setecentos e dezessete reais), o que também resultou na redução dos recursos destinados aos exames e avaliações da educação básica, bem como aos censos da educação básica e superior.

Um exemplo do comprometimento das atividades do Inep é a Lei nº 14.375/2022, convertida da Medida Provisória nº 1.090/2021, que estabeleceu a avaliação *in loco* na modalidade virtual das instituições de educação superior e de seus cursos de graduação. Destaca-se que outras avaliações em larga escala, como o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), também foram prejudicadas. Segundo o documento do Gabinete Compartilhado (2022), o banco nacional de itens ficou desatualizado e questões que seriam utilizadas em 2019 foram censuradas por uma comissão interna designada pelo presidente Jair Bolsonaro, que buscava alinhar o exame aos preceitos ideológicos da atual fração no poder.

Relatos de um clima de autocensura dentro do órgão também foram mencionados, como no estudo de Pieri e Santos (2022), que aponta a descontinuidade do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa durante a gestão Bolsonaro. Esse fato é corroborado pelo relatório preliminar da pesquisa "Dinâmicas organizacionais e bem-estar dos funcionários do INEP", coordenada pelos professores Gabriela Lotta (FGV), Gustavo Tavares (Insper) e Joana Story (FGV). De acordo com a pesquisa, os servidores do órgão relataram a existência de um clima ameaçador na instituição.

Esse ambiente de vigilância foi intensificado pelo Decreto nº 10.696/2021, posteriormente substituído pelo Decreto nº 11.204/2022, que institucionalizou a Assessoria de Governança e Gestão Estratégica (AGGE), interferindo diretamente nos processos internos do INEP e exercendo um controle hierárquico significativo sobre as posições de liderança no órgão. Isso pode ter contribuído para a alta rotatividade de cargos dentro da instituição,

representando mais uma tentativa de intervenção ideológica nos órgãos públicos.

Tal contexto fez com que os servidores do INEP lançassem, em 2021, a campanha “O Brasil precisa do INEP forte” (BATISTA, 2021) em suas redes sociais, chamando a atenção para os riscos à instituição. Não obstante o clima de tensão, pesquisadores vinculados ao INEP, tendo como aliados os bancos nacionais de dados, publicaram o Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2020). O documento afirma que o Brasil ainda não estabeleceu uma articulação consolidada de todas as esferas governamentais para conduzir esforços que assegurem o acesso, a permanência e a efetividade dos sistemas educacionais do país. Aponta um cenário de descontinuidade do PNE, enquanto política de Estado imprescindível para a efetivação da qualidade socialmente referenciada da Educação Brasileira. Ainda assim, afirma, em tom otimista, "que 42 indicadores têm nível de alcance maior do que 50%, 26 indicadores têm nível maior do que 80% e 6 indicadores já chegaram à meta estabelecida." (INEP, 2020, p. 17). Em contrapartida, o otimismo é desfeito ao calcular o nível de execução do Plano nos primeiros seis anos de sua vigência. Desse modo, entre os 37 indicadores que admitem esse controle, 31 deles apresentaram nível menor do que 60%, e 6 indicadores apresentaram retrocesso. Somente 4 já tinham atingido 100% de execução (BRASIL, 2020).

O INEP e o ciclo de monitoramento e avaliação da meta 12 do PNE

Para analisar a atuação do INEP no monitoramento e avaliação da meta 12 do PNE 2014-2024, optamos por fazer o recorte no Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2022b), o mais recente publicado pelo órgão. A partir dos dados e indicadores apresentados pelo INEP, é possível examinar os avanços, desafios e desigualdades identificados no período de 2012 a 2021, além das perspectivas de alcance da meta estabelecida para 2024. Essa análise crítica é fundamental para compreender o panorama atual da educação superior no país e as questões

que envolvem o acesso, qualidade e expansão das matrículas, considerando as transformações ocorridas na conjuntura educacional, como a pandemia de COVID-19 e as políticas de privatização do setor.

Quanto à expansão do acesso aos cursos de graduação, o PNE 2014-2024 dispõe:

Meta 12: elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público. (BRASIL, 2014).

Para monitorar o progresso dessa meta, o INEP utiliza três indicadores: taxa bruta de matrículas na graduação (TBM), taxa líquida de escolarização na educação superior (TLE) e participação do segmento público na expansão das matrículas de graduação. Esses indicadores são denominados 12A, 12B e 12C, respectivamente.

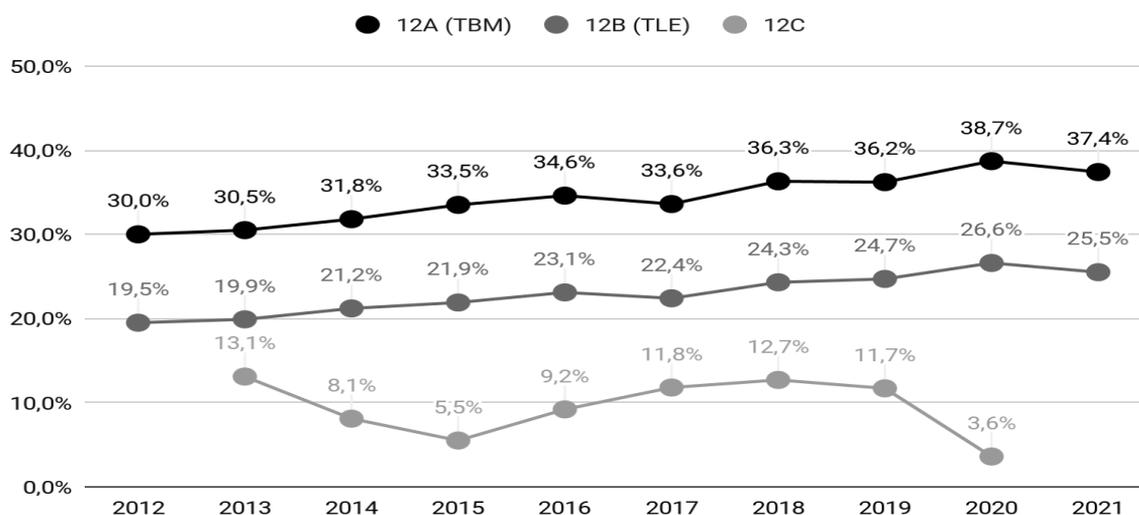
Os indicadores 12A e 12B são taxas que medem a cobertura populacional da educação superior, levando em consideração a população de 18 a 24 anos, e utilizam a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua) como fonte de dados. A TBM é definida por meio da razão entre o total de pessoas que frequentam cursos superiores de graduação (independentemente da idade) e o total da população de 18 a 24 anos. Já a TLE na educação superior é constituída pelo percentual da população de 18 a 24 anos que frequenta cursos de graduação e pelo percentual da população de 18 a 24 anos que não frequenta, mas já concluiu cursos de graduação.

O Indicador 12C, por sua vez, é calculado pela divisão entre a variação do número de matrículas nos cursos de graduação nas IES (instituições de educação superior) públicas, a partir de 2012, e o crescimento do total de matrículas nos cursos de graduação no mesmo período, tendo como fonte de dados o Censo da Educação Superior.

O Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE (BRASIL, 2022b) relata os desafios dados pela realidade concreta para o acompanhamento preciso das metas do PNE, enfatizando principalmente a pandemia de COVID-19, o que impactou diretamente na coleta de dados e produções estatísticas por parte de inúmeras instituições responsáveis. Há de se considerar, também, que o IBGE se viu incapacitado de promover o censo demográfico em 2020, assim como a Pnad Contínua, que concederiam dados imprescindíveis para tornarem as análises deste documento ainda mais acuradas.

Esse documento, ao analisar os dados da meta 12 no período de 2012 a 2021, revela uma tendência de avanço nas taxas de cobertura populacional dos cursos de graduação, porém, em um ritmo abaixo do necessário para atingir as metas estabelecidas pelo Plano. Conforme aponta o Gráfico 1, a TBM aumentou de 30,0% para 37,4%, enquanto a TLE cresceu de 19,5% para 25,5%. Contudo, a participação do segmento público na expansão das matrículas apresentou uma tendência de queda, sendo responsável por apenas 3,6% do aumento das matrículas nos cursos de graduação, em 2020.

Gráfico 1 - Indicador 12A: Taxa bruta de matrícula - Brasil - 2012-2021, Indicador 12B: Taxa líquida de escolarização na educação superior - Brasil - 2012-2021; e indicador 12C: Participação do segmento público na expansão de matrícula em relação a 2012 - Brasil - 2013-2020



Fonte: Elaborado pelos autores com base em Brasil (2022a; 2022b).

Assim, os dados apontam um cenário distante para concretizar os objetivos previstos na meta. Os três indicadores apresentaram queda no último ano da série histórica analisada, que coincidiu com o primeiro ano da pandemia de COVID-19, tornando o alcance ainda mais inviável. Esse fato aprofundou as desigualdades regionais, uma vez que a queda foi mais acentuada nas regiões Norte e Nordeste, com decréscimos de 4,6 p.p. e 1,7 p.p. (pontos percentuais), respectivamente, na TBM entre 2020 e 2021. Quanto à TLE, as desigualdades entre as regiões evidenciaram que os menores índices foram no Nordeste (19,1%) e no Norte (19,6%)¹.

Segundo o Relatório (BRASIL, 2022b), persistem também desigualdades de acesso entre a população branca e não branca, com os brancos apresentando taxas de acesso à graduação mais elevadas do que os não brancos, em todo o território nacional e em cada uma das desagregações. A diferença na TLE permaneceu relativamente estável, em torno de 17 p.p., o que representou um crescimento proporcionalmente maior na taxa de acesso dos não brancos em relação aos níveis iniciais.

É interessante notar, conforme aponta o documento e exposto no Gráfico 1, que, no tocante à TBM e à TLE, houve dois momentos de tendência de evolução positiva entre 2012 e 2020. Enquanto no período de 2012 a 2016 a evolução foi mais constante e rápida, nos anos posteriores ocorreram oscilações anuais, resultando em um crescimento mais lento do acesso à educação superior. Nos quatro primeiros anos da série histórica, a TBM apresentou um crescimento total de 4,6 p.p. - aumento médio de 1,15 p.p. ao ano. Nos cinco últimos anos, a TBM teve um crescimento total de 2,8 p.p. - aumento médio de 0,56 p.p. ao ano, menos da metade do período anterior. Já a TLE de 2012 a 2016 foi marcada pela evolução constante do indicador ano a ano, partindo de 19,5% em 2012 e atingindo 23,1% em 2016. O segundo, de 2016 a 2021, marcado por oscilações anuais, chegando a 25,5% em 2021. No primeiro período, de quatro anos, observou-se um crescimento de 3,6 p.p., com variação média de 0,9 p.p.

¹ Além do Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE (BRASIL, 2022b), gráficos e tabelas, com dados desagregados, estão disponíveis no Painel de Monitoramento do PNE (BRASIL, 2022a).

ao ano. No segundo período, de cinco anos, o aumento foi de 2,4 p.p., com acréscimo médio de 0,48 p.p. ao ano da TLE (BRASIL, 2022b).

Durante a série histórica analisada, o terceiro indicador (12C), que mede a participação do segmento público no total de matrículas, apresentou oscilações significativas. Conforme o Gráfico 1, houve três momentos de variação. Inicialmente, entre os anos de 2013 e 2015, ocorreu uma oscilação negativa, em que a participação caiu de 13,1% para 5,5%. Em seguida, entre 2015 e 2018, houve uma oscilação positiva, com a participação do segmento público na expansão de matrículas aumentando para 12,7%. No entanto, posteriormente, ocorreu uma nova oscilação negativa, levando a participação a atingir seu ponto mais baixo na série histórica, chegando a 3,6% em 2020. O Relatório (BRASIL, 2022b) atribuiu tal fato à redução das matrículas públicas na modalidade de ensino a distância (EaD), em contraste com a rápida expansão do setor privado nessa modalidade, e à estagnação da expansão das matrículas nas instituições estaduais e municipais. É notável a significativa queda nas matrículas do segmento público no último ano da série histórica. Essa redução praticamente anulou a expansão mais acelerada que ocorreu entre 2015 e 2018, levando o segmento público a um patamar de matrículas semelhante ao registrado em 2015.

Percebe-se que a pandemia de COVID-19 serviu de catalisador para que as instituições privadas, especialmente as com fins lucrativos, exercessem maior investimento nessa modalidade de ensino. Ressalte-se, todavia, que a privatização e a mercantilização da educação superior têm sido um projeto em curso e intensificado no Governo Bolsonaro. No balanço geral da série histórica, o Relatório afirma que

As IES privadas com fins lucrativos apresentaram crescimento nas duas modalidades de ensino. No ensino presencial, a expansão das matrículas nessas IES foi da ordem de 326,2 mil entre 2012 e 2020; maior, portanto, do que a observada no ensino presencial da rede federal. Não obstante, essa expansão foi relativamente modesta em relação ao tamanho do setor privado com fins lucrativos e em comparação à expansão que esse setor realizou na modalidade EaD, com crescimento de 1,95 milhão de matrículas. (BRASIL, 2022b, p. 280-281).

Considerando o contexto de aparelhamento ideológico imposto a partir de 2019, compreendemos que o Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE apresenta uma abordagem relativamente ousada e comprometida com a transparência ao enfrentar a pressão do mercado educacional. A diferenciação do setor privado entre IES com e sem fins lucrativos foi capaz de revelar a reconfiguração do sistema de educação superior brasileiro ao longo dos oito anos de monitoramento do PNE, ao explicitar a crescente predominância do setor privado com fins lucrativos. Em 2012, esse setor representava 36,3% do total de matrículas, enquanto o setor privado sem fins lucrativos respondia por 36,7%, indicando um equilíbrio entre eles. No entanto, em 2020, o setor privado com fins lucrativos aumentou sua participação para 55,7% das matrículas, enquanto o setor privado sem fins lucrativos teve sua participação reduzida para 21,8%. Por outro lado, o segmento público registrou uma queda de 27% para 22,5% das matrículas no mesmo período, distanciando-se ainda mais do objetivo estabelecido pelo Indicador 12C de atingir 40%. Para Souza (2021), esse cenário reflete o crescimento das matrículas no setor privado ao longo dos anos, enquanto o setor público se mantém estagnado ou com crescimentos incipientes.

A análise do INEP está em linha com as conclusões de Carvalho e Oliveira (2022), que destacam a inviabilidade de alcançar a meta 12 até 2024, apesar do crescimento da TBM e da TLE. Os autores afirmam que, embora a participação da rede pública tenha aumentado durante a implementação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), o crescimento das matrículas nas instituições de ensino superior privadas, especialmente na modalidade de EaD, superou o crescimento na rede pública, inviabilizando o indicador 12C, e não será suficiente para atingir as metas de TBM e TLE. Com base nisso, é provável que o Brasil encerre o período do PNE com taxas de atendimento inferiores à maioria dos países da América Latina, que já alcançam cerca de 30% da população de 18 a 24 anos. Ademais, em razão da concentração excessiva das matrículas na rede privada, que representa aproximadamente 75% do total, as matrículas na rede pública continuarão significativamente abaixo da expectativa de 40% em relação às novas matrículas (CARVALHO; OLIVEIRA, 2022).

Ressalte-se que os cortes orçamentários, sob a eufemização de contingenciamento, também foram determinantes para que as instituições federais de educação superior se tornassem incapazes de realizar satisfatoriamente suas atividades e, até mesmo, assegurar a qualidade de sua oferta de ensino. De forma ampla, ao examinar a meta 20, o Relatório (BRASIL, 2022b) revelou que o Gasto Público em Educação em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) foi de 5,5% em 2015, diminuindo para 5,4% em 2020. Levando em consideração que a meta estabelecida pelo PNE é ampliar o investimento público na educação, alcançando 7% do PIB até 2019 e 10% do PIB até 2024, a relativa estagnação dos gastos em torno de 5% e 5,5% do PIB indica que a meta intermediária não foi alcançada e é provável que a meta final também não o seja. Desse modo, os dados apresentados pelo INEP indicam que a meta 12, combinada com a análise da meta 20, provavelmente não será alcançada até 2024, o que demonstra a necessidade de esforços mais intensos para expandir o acesso à educação superior no país.

Considerações finais

O monitoramento e a avaliação de políticas públicas possuem o potencial de assumir o caráter de controle social, no sentido de mobilizar cidadãos e movimentos sociais em prol do fortalecimento dos princípios democráticos. A transparência e a divulgação de dados e evidências, baseadas no método científico, contribuem para a construção de um espaço público pautado na cidadania emancipatória.

Nessa perspectiva, o INEP tem papel central para planejar, orientar e coordenar o desenvolvimento de sistemas e projetos de avaliação educacional, subsidiando a formulação de políticas educacionais. No meio educacional, o INEP é reconhecido por possuir corpo técnico de servidores especializados, compromisso público e desempenho responsável.

Contudo, no contexto específico do cenário político do Brasil entre 2019 e 2022, houve um enfraquecimento do órgão mediante intervenções ideológicas e aparelhamento por parte do Governo Bolsonaro. A falta de estabilidade nos

cargos de gestão, as indicações questionáveis, a perda permanente de profissionais qualificados do quadro de servidores efetivos e a redução do orçamento, comprometeram o funcionamento do Instituto e suas atividades, afetando a realização de avaliações e a produção de estudos e análises.

Vale salientar que não acreditamos na ingênua ideia de um monitoramento neutro. Ou seja, ainda que se constitua em política de Estado e não esteja subordinada a um determinado Governo, a avaliação da política educacional coexiste com as contradições presentes nas relações sociopolíticas e econômicas que têm marcado historicamente a sociedade brasileira. Com um aparato institucional frágil, eleva-se o risco de cooptação dos órgãos públicos, sobretudo por grupos de maior capital político e econômico. Compreendemos, porém, que, embora a atuação estatal possa ser objeto de influência de interesses patrimonialistas, o fortalecimento do INEP, pautado pelo método científico e evidências, surge com o potencial de defender o interesse público. Sustentamos, portanto, um arranjo institucional mais democrático e livre de clientelismo, tendo o controle social como o melhor caminho para evitar o aparelhamento ideológico. É necessário preservar a autonomia e independência do INEP e das demais instâncias responsáveis pelo monitoramento e avaliação, evitando interferências políticas e ideológicas que comprometam sua efetividade. Conforme campanha veiculada pela Associação dos Servidores do INEP (AssInep), a produção, análise e disseminação de informações, estatísticas, avaliações, estudos e pesquisas acerca da educação brasileira é pilar de sustentação das políticas educacionais. Por isso, as *hashtags* postadas nas redes sociais: #INEPforte #obrasilprecisadolnepforte .

Não obstante as dificuldades, os servidores do INEP conseguiram disponibilizar para a sociedade brasileira dados que permitem avaliar o cenário educacional. Os Ciclos de Monitoramento das Metas do PNE revelaram descontinuidades na efetivação das metas estabelecidas. Mais especificamente, a análise da meta 12 demonstra desafios e desigualdades no acesso e qualidade da educação superior, especialmente diante da má gestão durante a pandemia de COVID-19, pelas políticas de privatização e pela falta de investimento orçamentário.

Por fim, vale ressaltar que, neste momento, a instituição do Sistema Nacional de Educação (SNE) e o engajamento nas discussões do Novo Plano Nacional de Educação (PNE) são essenciais para fortalecer a educação brasileira. Se implementado, o SNE integrará os sistemas de ensino, permitindo a coordenação das políticas educacionais. Ao mesmo tempo, o engajamento no debate sobre o Novo PNE, norteado por dados e evidências presentes nos estudos e pesquisas, possibilitará a participação da sociedade na definição das metas e estratégias educacionais, que podem canalizar para políticas efetivas. Com o SNE implementado, o PNE elaborado como política de Estado e o INEP com autonomia para realizar estudos aferindo a evolução no cumprimento das metas, poderemos avançar na busca por uma educação de qualidade, mais inclusiva e igualitária em todo o país.

Referências

AFONSO, A. J. (2012). "Para uma concetualização alternativa de accountability em educação". *Educação & Sociedade*, v. 33, n. 119, p. 471–484, abr.

AFONSO, N. (2009) *Avaliação e desenvolvimento organizacional da escola. Meta: Avaliação*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p.150-169, maio/ago.

AMARAL, N. C. (2017). "Com a PEC 241/55 (EC 95) haverá prioridade para cumprir as metas do PNE (2014-2024)?" *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 71.

AMARAL, N. C. (2016). "PEC 241/55: a “morte” do PNE (2014-2024) e o poder de diminuição dos recursos educacionais". *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Goiânia, v. 32, n. 3, p. 653-673, set./dez.

AZEVEDO, J. M. L. (2005). *A educação como política pública*. Editora Autêntica.

BATISTA, V. (2021) O Brasil precisa do Inep. *Correio Braziliense*, [S.l.], 26 fev. 2021. Disponível em: <<https://blogs.correio braziliense.com.br/servidor/o-brasil-precisa-do-inep/>>.

BRASIL. INEP. (2015). *Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: Linha de Base*. Brasília: Inep.

BRASIL. INEP. (2016). Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE: biênio 2014-2016. Brasília: Inep.

BRASIL. INEP. (2019). Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2018. 2ª ed. Brasília, DF: Inep.

BRASIL. INEP. (2020). Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2020. Brasília: Inep.

BRASIL. INEP. (2022a). Painel de Monitoramento do Plano Nacional de Educação (PNE). Disponível em:
<<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiaZWUzMjRjZTgtOWQ2Zi00MmJhLTlmZjltM2Y5YzRjZWNhOTUzliwidCI6IjI2ZjczODk3LWM4YWMTNGlxZS05NzhmLWVhNGMwNzc0MzRiZiJ9>>.

BRASIL. INEP. (2022b). Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2022. Brasília: Inep.

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, 26 jun. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>.

CARVALHO, R. R. da S.; OLIVEIRA, J. F. de. (2022). "Expansão e qualidade da educação superior: um balanço das metas 12, 13 e 14 do Plano Nacional de Educação - PNE 2014-2024". Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas), v. 27, n. 2, p. 227–247, maio.

DIAS SOBRINHO, J. (2003). Avaliação: políticas educacionais e reformas da educação superior. São Paulo: Cortez.

DRAIBE, S. M. (2001). Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. do C. B. de (Org.). Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais. São Paulo: IEE/PUC-SP.

FARIA, C. A. P. de. (2005). "A política da avaliação de políticas públicas". Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 20, n. 59, p. 97–110, out.

GABINETE COMPARTILHADO. (2022). VIEIRA, A.; RIGONI, F.; AMARAL, T. Raio-X do Inep: desmonte e enfraquecimento institucional. Nota técnica nº 004/2022. Disponível em:
<<https://drive.google.com/file/d/1saofJOXBOQF7vEbLvGAd0Et-3imqNEjo/view>>.

- GARCIA, R. C. (2001). Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. In: IPEA. Planejamento e Políticas Públicas. Brasília: IPEA.
- GUBA, E. G.; LINCOLN, Y. S. (2011). Avaliação de quarta geração. Campinas: Editora da Unicamp.
- LOPES, P. I. X. (2019). Avaliação e regulação da educação superior: intenções e tensões na proposta de criação do Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior (INSAES). Tese Doutorado em Educação. Natal: Centro de Educação da UFRN.
- LÖWY, M. (2016). Da tragédia à farsa: o golpe de 2016 no Brasil. In: JINKINGS, I.; DORIA, K.; CLETO, M. (Org.). Por que Gritamos Golpe? Para entender o impeachment e a crise política no Brasil. São Paulo: Boitempo.
- MANCEBO, D. (2020). "Pandemia e educação superior no Brasil". Revista Eletrônica de Educação, São Carlos, v. 14, p. 1-15, e4566131, jan./dez.
- PIERI, R. G. de; SANTOS, A. A. dos. (2022). Avaliação econômica do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. Brasília: INEP.
- POULANTZAS, N. A. (2000). O Estado, o poder, o socialismo. 4. ed. Rio de Janeiro: Graal.
- ROSSI, P. et al. (2019). "Austeridade fiscal e o financiamento da educação no Brasil". Educação & Sociedade, v. 40, p. e0223456.
- SECCHI, L. (2013). Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2ª ed. São Paulo: Cengage Learning.
- SOUZA, L. M. de. (2017). Avaliação de políticas públicas e avaliação em educação: relacionamentos antigos, autonomia relativa e carreiras solo. In: SOUZA, L. M. de; SOUSA, A. da S. Q. (Org.). Avaliação de políticas públicas e avaliação de educação. Curitiba: CRV.
- SOUZA, L. M. de. (2014). Considerações sobre o neoliberalismo real, a avaliação de políticas públicas e a avaliação gerencialista. In: _____. Três ensaios sobre avaliação de políticas públicas. Natal: EDUFRN.
- SOUZA, M. L. S. de. (2021). Programa de Financiamento Estudantil (FIES) no contexto do Plano Nacional de Educação (2014-2024): uma análise da expansão e privatização do ensino superior no Brasil e no Rio Grande do Norte. Dissertação de Mestrado em Educação. Natal: Centro de Educação da UFRN.

O ACOMPANHAMENTO E A AVALIAÇÃO DAS METAS DO PNE (2014-2024) NA PERSPECTIVA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO¹

Alda Maria Duarte Araújo Castro²

Antônio Cabral Neto³

Suelayne Lima da Paz⁴

Introdução

A política educacional brasileira, no contexto da nova gestão pública, tem assumido uma configuração caracterizada, sobretudo, pelo acompanhamento e pela fiscalização dos recursos públicos. Com fulcro nessas diretrizes, a gestão desses serviços tem como referência uma nova forma de controle, deslocando o eixo dos processos para os resultados. Esse desenho de encaminhamento conforma um plano de estrutura organizacional baseado na descentralização dos processos e na busca por uma maior participação do setor privado e das organizações da sociedade civil na gestão das políticas (Brasil, 1995). Essa matriz vem norteando as ações do Tribunal de Contas da União (TCU) em relação ao acompanhamento do Plano de Nacional de Educação (2014-2024), competência que lhe foi atribuída pelo Acórdão 528/2015 e aprovada pelos Acórdãos 795 e 2.921/2016-TCU-Plenário.

Este artigo tem como objetivo abordar essa temática e se estrutura em três seções, assim configuradas: a primeira discute a função do TCU como órgão

¹ Este texto foi publicado, originalmente, na Revista Educação em Questão, v.61, n. 68, jul./set. 2023.

² UFRN

³ UFRN

⁴ UEG

de controle externo no acompanhamento do PNE; a segunda coloca em destaque a metodologia utilizada para acompanhar o PNE; a terceira apresenta alguns resultados do 4º Relatório de Acompanhamento do PNE, produzido no âmbito do TCU com relevo para o período da pandemia da Covid-19. O texto destaca a importância do acompanhamento e do monitoramento das ações do Plano Nacional de Educação (2014-2024) pelo TCU, que tem procurado divulgar, a partir de relatórios, os resultados das ações implementadas e sugerir medidas para redimensionar as ações do MEC, buscando aumentar a efetividade das metas do PNE e atendendo, portanto, as exigências de transparência da Nova Gestão Pública.

A função do Tribunal de Contas como estratégia de acompanhamento das políticas educacionais

O Tribunal de Contas da União (TCU) é um órgão que auxilia o Congresso Nacional no acompanhamento, na fiscalização e na execução financeira, contábil, operacional e patrimonial dos recursos públicos no Brasil. Criado pela Constituição Federal de 1988, teve a sua funcionalidade descrita, notadamente, no Artigo 71. Nesse artigo, foi exarado que: “O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União” (Brasil, 1988). Dentre o conjunto de funções estabelecidas nesse artigo, merece realce o especificado nos Incisos VI e VII, transcritos abaixo:

VI – fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas (Brasil, 1988, p. 62-63).

Nos termos supracitados, a CF atribuiu ao TCU a função de fiscalização e de controle das contas públicas. Por conseguinte, essa instituição assumiu um substantivo protagonismo na Administração Pública brasileira. Com ações de controle alinhadas em larga medida aos padrões internacionais, como o da *The*

International Organization of Supreme Audit Institutions (Intosai), o TCU adota, em seus documentos, o conceito de gestão vinculado à ideia de boas práticas da Nova Gestão Pública.

É importante realçar que a Nova Gestão Pública tem no *accountability* sua base conceitual de responsabilização dos agentes públicos, com cerne na avaliação, na prestação de contas e na responsabilização, que na maioria das políticas educacionais tem sido neoconservadora, explicitando um processo “hierárquico-burocrático ou tecnocrática e gerencialista de *prestação de contas*” (Afonso, 2012, p. 472). Esse modelo de gestão voltado para o controle reduz, sobremaneira, a gestão pública às práticas de controle de riscos.

Contudo, embora se faça a crítica ao *accountability* recorrente nas políticas educacionais, reconhece-se a necessidade de regulação e transparência da ação pública. Esta deve primar pela transparência de ações e a necessária prestação de contas, a qual pode ser baseada em “procedimentos e instrumentos de avaliação múltiplos, mais sofisticados e diversificados” (Afonso, 2012, p. 477), tendo por base práticas democráticas. A responsabilização seria o contrapondo na Gestão Pública à culpabilização dos agentes públicos, compondo um quadro de gerenciamento com informações e justificativas realista-propositivas, baseadas no coletivo.

No contexto da gestão pública, o TCU tem um papel de modelagem das políticas públicas brasileiras, devido ao seu escopo de atuação ser amplo com recomendações, incluindo, inclusive, a previsão de sanções aos gestores públicos. Sua função avança na dimensão de intervenção, sendo explicitada no Artigo 71 da CF de 1988, cuja atribuição foi exarada no inciso VIII nos seguintes termos: “aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário” (Brasil, 1988, p. 62).

Com papel estratégico no acompanhamento de políticas públicas – por aplicar condicionantes legais que cobram o atendimento de diretrizes –, as concepções e práticas do TCU acabam sendo indutoras de um modelo de políticas públicas. Portanto, atentar-se para suas definições é identificar

apontamentos necessários que compõem seu arcabouço teórico-conceitual, tornando-se importante para compreender a Gestão Pública no âmbito das orientações e prescrições do Congresso Nacional.

No escopo das formulações do TCU, as políticas públicas são consideradas as ações realizadas por um governo, ou melhor, são as ações intervencionistas, bem como as diretrizes que tratam, ou não, de problemas públicos, abrindo precedente para a não ação, desde que sejam problemas públicos previstos em Lei (Brasil, 2020). Para o TCU, problemas públicos “se caracterizam essencialmente por serem problemas que os governos tomaram para si o seu tratamento (seja na forma de ação ou de deliberada não-ação” (Brasil, 2020, p. 13).

A abordagem da política pública como um processo de embates, interesses e negociações entre agentes, grupos e instituições do Estado e da sociedade civil com projetos de sociedade em disputa, como argumenta Azevedo (2004), não parece ser o cerne adotado pelo TCU. Embora pondere que há pressões e interesses diversos presentes nas decisões políticas, ao evocar o Artigo 37 da CF de 1988, o Tribunal argumenta, ainda, que os critérios sociais e morais devem ser assumidos em conformidade com os valores democráticos para as políticas públicas exercerem seu papel social (Brasil, 2020).

No âmbito do acompanhamento de políticas educacionais, notadamente do Plano Nacional da Educação 2014-2024 (PNE 2014-2024), o TCU focou na análise dos eventos de riscos com uma metodologia específica detalhada nos Acórdãos 795 e 2.921/2016-TCU-Plenário (2016), que será descrita na seção seguinte deste artigo.

No entanto, destacamos que a metodologia utilizada no acompanhamento do PNE 2014-2024 é pormenorizada no Referencial de Controle de Políticas Públicas (Brasil, 2020). O mencionado documento é apresentado como um apoio para avaliar o nível de maturidade das políticas públicas brasileiras. Conta, ainda, com definições conceituais, técnicas e quadros de auditoria que reafirmam os parâmetros do gerencialismo na gestão pública para a indução de

boas práticas na administração pública baseada no GUID 9020 da *The International Organization of Supreme Audit Institutions* (Intosai).

Trata-se de um documento extenso que orienta como gerenciar uma política pública desde o diagnóstico do problema, passando pela sua institucionalização e culminando na sua avaliação. Indica seis etapas distintas que se desdobram em processos internos de auditoria e na indução de boas práticas. Assim, o Referencial é apresentado como a síntese do trabalho do TCU nos últimos anos de acompanhamento, controle e fiscalização de políticas públicas e demonstra o entendimento amplo sobre Gestão Pública.

Nesse contexto, observa-se que, ao monitorar o PNE 2014-2024 e outras políticas educacionais, o TCU construiu um modelo de gerenciamento que reverbera na própria concepção de política educacional, seus princípios e prioridades. No caso do PNE, suas metas e estratégias foram submetidas a uma metodologia de acompanhamento discutida a seguir de forma detalhada.

Metodologia utilizada pelo TCU para acompanhamento das metas do Plano Nacional de Educação e sua relação com a Nova Gestão Pública

O Plano Nacional de Educação 2014-2024, aprovado pela Lei 13.005/2014, caracteriza-se como plano de Estado, expressando uma proposta de política pública para a educação brasileira e instituindo metas e objetivos para a sua consecução. Para alguns analistas de políticas públicas, como Saraiva (2006, p. 29), pode ser entendida como “um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social”.

No campo conceitual, cabe registrar, ademais, a posição de Lascoumes e Le Galès (2012), que expressam um posicionamento segundo o qual a política pública pode ser entendida como uma ação desenvolvida por uma autoridade (só ou em parceria). Ela tem o objetivo de solucionar dada situação percebida como um problema e, portanto, possui intencionalidade e pretende dar uma resposta a um problema público, abarcando múltiplos atores.

Qualquer reflexão que tome como referência um desses conceitos evidencia que o acompanhamento e a avaliação são etapas importantes da implementação de uma política pública e têm como objetivo verificar a eficiência, a eficácia e a transparência das ações realizadas. Draibe (2001) argumenta que os objetivos mais imediatos da política podem, ainda, impor-se à avaliação, tais como os de detectar dificuldades e obstáculos e produzir recomendações, as quais possibilitem corrigir os rumos de um programa. Cabe registrar que no atual contexto a avaliação das políticas públicas tem se consubstanciado, tomando como referencial as orientações da Nova Gestão Pública, que redimensionam, inclusive, a própria natureza da política.

Em acordo com essa perspectiva gerencial, o art. 5º, I a IV, da Lei 13.005/2014, que aprova o PNE 2014-2024, atribuiu a cinco instâncias a responsabilidade pelo monitoramento contínuo das metas e avaliações periódicas do plano (BRASIL, 2014). São elas: o MEC; a Comissão de Educação da Câmara dos Deputados; a Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal; o CNE; e o Fórum Nacional de Educação (FNE).

Essas definições colocam em destaque o papel do controle externo no acompanhamento e na avaliação do PNE. Partindo desse entendimento, ressalta-se o papel do TCU, que, desde a década de 1980, vem exercendo a função de órgão auxiliar do Congresso Nacional nas Auditorias Operacionais ou de Desempenho. Bastos (2002) ressalta o pioneirismo do TCU, ao trazer para o Brasil a modalidade de controle que tem assumido relevante papel na modernização das instituições públicas em países como Grã-Bretanha, Estados Unidos e Canadá, entre outros, no âmbito da Nova Gestão Pública. Segundo a autora,

Essa modalidade de auditoria baseia-se no princípio de que ao gestor público cabe o dever de prestar contas de suas atividades à sociedade (accountability), não somente agindo com integridade, mas atendendo a critérios de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados. A auditoria operacional ocupa-se, portanto, da avaliação de fatores relacionados à qualidade da gestão, e busca aferir até que ponto os administradores públicos gerenciam os recursos sob sua responsabilidade com economia e eficiência, e se as atividades

e os programas implementados atingem os objetivos pretendidos e as metas esperadas (Bastos, 2002, p. 7).

Em atendimento a essas prescrições normativas, a avaliação e o acompanhamento das metas e estratégias do Plano Nacional de Educação (2014-2024) passaram a ser de responsabilidade do TCU, órgão que fiscaliza a aplicação dos recursos públicos por parte dos governantes, assumindo, portanto, a função de órgão de controle e de prestação de contas à sociedade. No contexto da Nova Gestão Pública, esse processo tem sido utilizado como forma de os governos modelarem sistemas e promoverem práticas de responsabilização de gestores públicos, prestação de contas, regulação da atividade privada e controle social.

Como órgão de controle externo, o TCU, nas suas normativas, prescreve no respectivo Regimento Interno, Artigo 241, as funções de acompanhamento e de fiscalização, estabelecendo que elas devem realizar-se de forma concomitante à execução de atos de gestão. O mencionado artigo explicita que o acompanhamento é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para

I – Examinar, ao longo de um período predeterminado, a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos a sua jurisdição, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial; e

II – Avaliar, ao longo de um período predeterminado, o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionadas, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados (TCU, 2018).

Cabe lembrar que o acompanhamento do PNE 2014-2024, pelo TCU, teve início no ano de 2015, quando, ao apreciar o Relatório Sistêmico de Fiscalização da Função Educação (FiscEducação) de 2014, proferiu o Acórdão 528/2015, determinando, no seu item 9.5, à Secretaria-Geral de Controle Externo que

institua processo de trabalho específico e contínuo para o acompanhamento do Plano Nacional de Educação, de modo a que este Tribunal possa comunicar à sociedade e ao Congresso Nacional, ano a ano, nas edições do FiscEducação, a evolução

do desenvolvimento do plano, o cumprimento das obrigações nele estabelecidas para as diversas instâncias operativas, os resultados já alcançados e a alcançar (TCU, 2015).

Posteriormente, por meio dos Acórdãos 795 e 2.921/2016-TCU-Plenário, o TCU aprovou a metodologia para esse acompanhamento, partindo da premissa de que era necessário identificar eventos de risco⁵ que pudessem impactar negativamente na consecução do PNE. Nesse sentido, estabeleceu uma metodologia específica para acompanhar o PNE 2014-2024, averiguando continuamente o desenvolvimento do Plano, o cumprimento das obrigações nele contidas e os resultados alcançados e a alcançar (item 9.5 do Acórdão 528/2015-TCU-Plenário).

A reorganização das metas e estratégias do PNE seria feita a partir da detecção desses riscos, que orientariam a tomada de decisão sobre as ações planejadas e as principais ações de controle na área de educação. A metodologia seguida pelo TCU prevê a publicação de relatórios periódicos, com o intuito de comunicar à sociedade e ao Congresso Nacional (CN) os esforços despendidos pelo Tribunal na fiscalização do PNE.

O Plano de Acompanhamento proposto pelo TCU tinha como objetivo geral instituir um processo de trabalho específico e contínuo para o acompanhamento do PNE 2014-2024 ao longo da sua vigência (item 9.5 do Acórdão TCU 258/2015-Plenário). Esse acompanhamento seria baseado em quatro princípios básicos: a) *foco em risco* – o acompanhamento e a avaliação do PNE devem se apoiar em um método que permita a identificação de riscos associados às suas metas e estratégias; b) *seletividade* – diz respeito à seleção de temas que serão avaliados prioritariamente, tendo em vista que são multifacetados, assim como à capacidade institucional do TCU de proceder essa avaliação e à responsabilidade de outros entes federados no acompanhamento das metas do PNE (2014-2024); c) *acompanhamento* - deve agregar transparência e valor ao ciclo de monitoramento do PNE, lançando luz sobre a

⁵ O enfoque com base em análise de risco orienta uma tradicional prática adotada pelo *Government Accountability Office* (GAO), entidade fiscalizadora superior dos Estados Unidos, denominada de *High Risk Series*. Trata-se de um relatório elaborado pelo GAO, desde 1990, e enviado ao Congresso americano a cada dois anos. Consta no documento análise crítica de atividades ou operações governamentais consideradas pelo GAO como vulneráveis a fraude, desperdício, má gestão, além de programas com maior complexidade de execução (TCU, 2023).

eficácia do plano e comunicando suas conclusões à sociedade; d) *obedecer ao princípio da descentralização da gestão educacional no Brasil*, notadamente, quanto à educação básica, considerando que algumas estratégias ou ações de controle poderão demandar o estabelecimento de parcerias ou acordos de cooperação com outros tribunais de contas brasileiros, para aumentar a repercussão e a efetividade do trabalho de acompanhamento (TCU, 2015).

Considerando a complexidade do Plano Nacional de Educação, por abranger diversos componentes do sistema educacional brasileiro, a metodologia implementada pelo TCU, em uma primeira fase, agrupou as 20 metas e as 254 estratégias nas seguintes categorias: a) infraestrutura e aparelhamento de unidades de ensino; b) formação e valorização de profissionais da educação e de profissionais técnico-administrativos; c) apoio ao educando/aluno; d) apoio à família do estudante; e) organização, estruturação, revisão e disponibilização de currículos, conteúdos, métodos e materiais educativos; f) gestão escolar; g) gestão dos sistemas de ensino; h) regulação da educação; i) avaliação educacional (TCU, 2015).

A segunda etapa da metodologia proposta pelo TCU consistiu em otimizar o trabalho de acompanhamento, atuando seletivamente em assuntos prioritários a cada ano. Isso implicou fazer escolhas estratégicas a partir da formação de juízo sobre materialidade, relevância e vulnerabilidade de cada meta e estratégias associadas. Segundo o TUC (2015), a relevância é um critério que busca valorar, nas metas do PNE, aspectos como: a) importância relativa da estratégia no contexto em que a meta está inserida; b) perfil e cobertura da população beneficiada; c) prioridade dada ao assunto na agenda política do governo, nos planos e orçamentos públicos e em acordos internacionais; d) nível de importância atribuído por especialistas e *stakeholders* consultados; e) discussão do tema em fóruns, conselhos, conferências e comissões do Congresso Nacional; e f) presença do tema na mídia.

A materialidade, segundo o TCU (2015), se expressa no volume de recursos envolvidos em determinado contexto. A previsão e a execução da despesa orçamentária (volume de recursos orçados, empenhados e efetivamente pagos) são exemplos de indicadores de materialidade.

O critério de vulnerabilidade destaca situações ou fatores adversos que limitam ou podem vir a limitar o alcance dos resultados pretendidos pela meta ou o não cumprimento dentro do prazo estipulado. Destacam-se, entre outras, as metas repisadas que não foram alcançadas no PNE anterior (2001-2010); a evolução dos indicadores – tendências ou riscos de que a meta não será alcançada ou será atingida com desempenho bastante heterogêneo entre as unidades da Federação –; a falta de indicadores ou de informações confiáveis ou atualizadas sobre a execução da estratégia; e a falta de clareza sobre responsabilidade.

O critério de agregação de valor está relacionado à produção de novos conhecimentos e de perspectivas que o acompanhamento do Tribunal pode proporcionar sobre o objeto de controle, inclusive quanto à proposição de recomendações ou determinações.

O fluxo de trabalho proposto pelo TCU (2015) contempla desde a coleta de dados e informações que agreguem conhecimento prospectivo de prioridades, metas, indicadores, responsabilidades institucionais, alocação de recursos orçamentários, iniciativas, ações e resultados alcançados relativos à implementação do PNE, até o desenvolvimento de atividades mais complexas, que envolvem aplicação de técnicas de identificação e classificação de riscos e realização de pesquisas, entrevistas e debates com gestores, especialistas e segmentos organizados da sociedade interessados e envolvidos no tema.

Essa ação do TCU de acompanhamento e avaliação do PNE contou com a utilização das tecnologias para ampliar o acesso às informações e implementar um novo modelo de gestão pública com o uso das plataformas digitais. O primeiro instrumento, que estava previsto para ser entregue em 2016, trata-se da internalização e sistematização do uso avançado de base de dados em educação para apoio às atividades de controle externo conduzidas pela SecexEducação e demais unidades que lidam com o tema.

O segundo projeto também se relaciona com o uso de ferramentas de tecnologia da informação. A SecexEducação iniciou, em 2014, a construção do Dashboard da Educação, que se trata de uma versão inicial de ferramenta que

possibilita apresentar informações úteis para o controle da Função Educação, provenientes de diversas bases de dados disponíveis.

O uso de plataformas digitais pode ser considerado, segundo Araújo e Maia (2014), uma das mais significativas ações da administração pública na atualidade, alcançando resultados positivos em termos de organização de informação, redução de custos, aumento de transparência e redução do potencial de corrupção.

Em síntese, é possível indicar que o modelo de avaliação e acompanhamento do PNE proposto pelo TCU se enquadra nas bases conceituais da nova gestão pública, na medida em que procura racionalizar os gastos e aumentar a eficiência dos resultados, utilizando, para isso, o planejamento estratégico e a gestão de riscos.

Acompanhamento do 4º Ciclo: o foco nos efeitos da Covid-19 e repercussões nas metas do PNE

O acompanhamento do PNE 2014-2024 pelo TCU, como já assinalado, teve início no ano de 2015, conforme dispôs o item 9.5 do Acórdão 528/2015, o qual determinou a propositura de método e procedimentos a serem empregados pelo Tribunal no acompanhamento contínuo, regular e sistêmico do Plano. Até a presente data (maio de 2023) foram realizados quatro relatórios. O primeiro relatório apresentou uma visão geral do cumprimento das metas do Plano até os anos de 2017/2018. O segundo, além de oferecer uma visão geral da evolução do cumprimento das metas e estratégias do referido Plano, aprofundou as análises quanto às seguintes metas previstas no PNE: Meta 4 – educação especial; Meta 18 – plano de carreira dos profissionais da educação; e Meta 19 – gestão democrática. O terceiro relatório de acompanhamento teve o objetivo de avaliar a atuação do Ministério da Educação (MEC) no que tange à coordenação de estratégias que promovam a cooperação federativa em prol do atingimento das metas. A quarta edição, objeto central deste artigo, buscou focar nas ações realizadas pelo Ministério da Educação que tiveram como objetivo reduzir os efeitos da pandemia de Covid-19 na área educacional, em especial na educação básica.

É importante considerar que as análises feitas pelo TCU procuraram avaliar os impactos provocados pela Covid-2019 no sistema educacional, os quais perduraram até o ano de 2021. Não há avaliação nos relatórios sobre as metas 12, 13 e 14, que tratam da educação superior. No relatório do 4º ciclo, o TCU procura responder a uma questão norteadora: em que medida as ações adotadas pelo MEC estão sendo exitosas para mitigar os principais efeitos negativos decorrentes da pandemia da Covid-19 na educação básica, considerando as diretrizes do PNE? Essa indagação procurou ser respondida tendo como suporte a metodologia adotada para o acompanhamento do PNE, que se preocupou com o planejamento estratégico e a gestão de risco, tendo em vista que, segundo o TCU, não era possível desconsiderar a crise gerada pela pandemia para os sistemas educacionais e os impactos negativos para o alcance do cumprimento das metas do PNE.

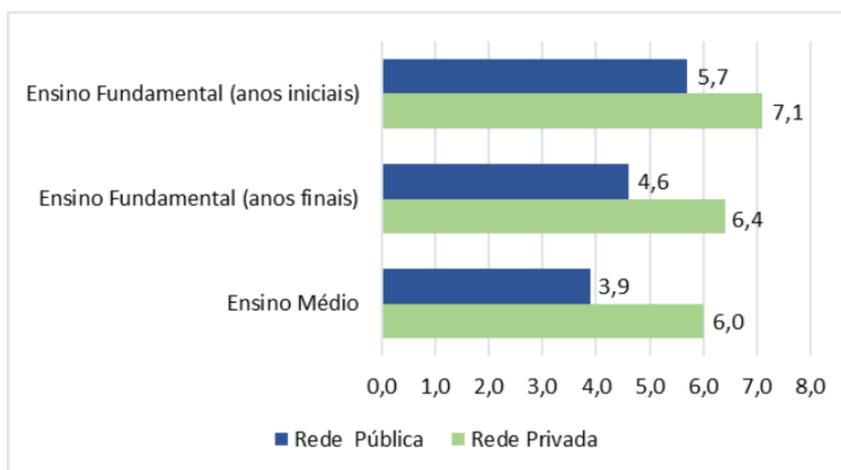
Algumas tendências gerais são apresentadas no 4º Relatório de acompanhamento quanto às metas do PNE. As análises apresentadas até então evidenciam as dificuldades de atendimento das metas do PNE, agravadas pela crise da Covid-19. Segundo o Relatório do 4º Ciclo (TCU, 2020), o longo período sem aulas presenciais influenciou negativamente na aprendizagem dos alunos, tendo em vista as dificuldades enfrentadas pelas redes de ensino, principalmente, no que concerne à ausência de aulas presenciais e à continuidade do ensino remoto durante a pandemia.

O Parecer CNE/CP 5/2020, prevendo a possibilidade de longa duração da suspensão das atividades escolares presenciais por conta da pandemia, já fazia algumas previsões desanimadoras. Nesse sentido, previa que os sistemas educacionais teriam que enfrentar a dificuldade para reposição, de forma presencial e integral, das aulas suspensas; os retrocessos do processo educacional e da aprendizagem dos estudantes submetidos a longos períodos sem atividades educacionais regulares; os danos estruturais e sociais para estudantes e famílias de baixa renda; e, de modo geral, o abandono e o aumento da evasão escolar.

Uma das metas do PNE mais impactadas pela pandemia da Covid-19 foi a Meta 7, que tem como objetivo fomentar a qualidade da educação básica em

todas as etapas e modalidades e atingir as médias nacionais estipuladas pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) (Brasil, 2014). As médias nacionais previstas para o Ideb, em 2021, seriam 6,0 para os anos iniciais do Ensino Fundamental; 5,5 para os anos finais do Ensino Fundamental; e 5,3 para o Ensino Médio.

Gráfico 1 – Comparação entre o Ideb 2019 da rede pública e da rede privada de ensino



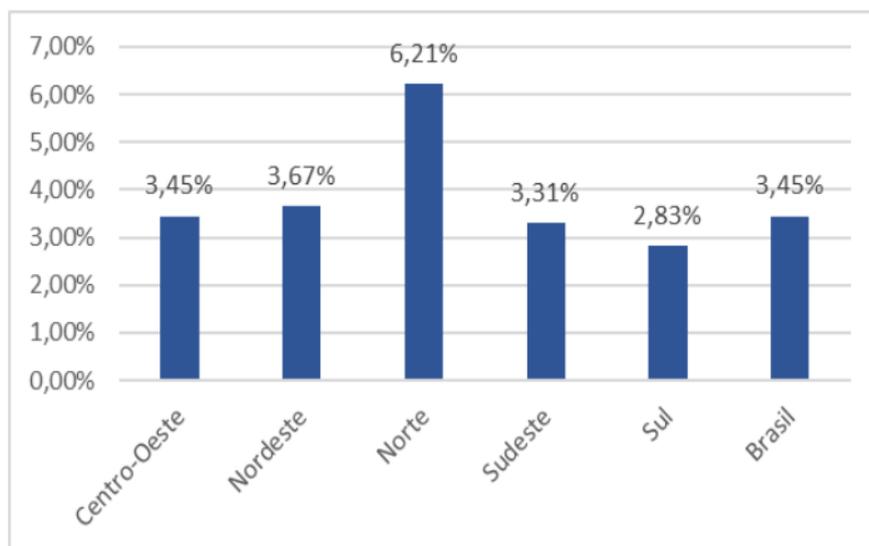
Fonte: TCU (2020).

Os resultados mostram que somente nos anos iniciais do Ensino Fundamental o sistema educacional público chegou mais perto de atingir a meta, com um índice de 5,7, enquanto a rede privada ultrapassou o índice estabelecido. Nos anos finais dessa etapa de ensino, o Ideb na rede pública atingiu 4,6 e a rede privada ultrapassou a meta prevista, com 6,4. Nos anos finais do Ensino Médio, a rede pública ficou aquém da meta, apresentando o pior resultado. Desse modo, os reflexos da pandemia podem provocar retrocesso nos resultados já alcançados nos anos iniciais do Ensino Fundamental e aumentar ainda mais o déficit para os anos finais do Ensino Fundamental e para o Ensino Médio.

No que se refere à Meta 2, que se propõe a “universalizar o ensino fundamental de nove anos para toda a população de seis a quatorze anos e garantir que, pelo menos, 95% dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até 2024 (Brasil, 2014)”, o relatório mostra que no ano de 2020 havia, no país, um número significativo de alunos que, além de não terem

concluído a educação básica, o que já é grave, não estavam nem frequentando a escola. Essa situação pode ser observada no Gráfico 2.

Gráfico 2 – Distribuição de crianças e adolescentes entre 6 e 17 anos com educação básica incompleta que não estavam frequentando a escola (%) em novembro de 2020

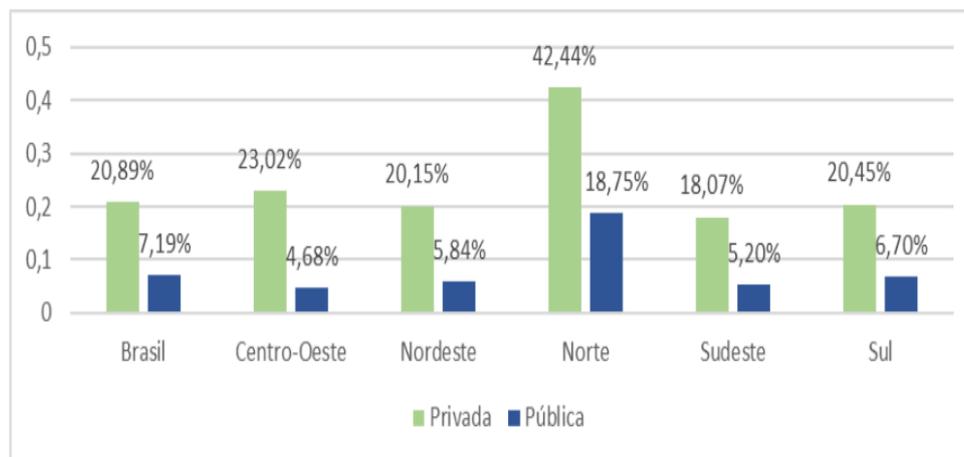


Fonte: TCU (2020).

No Brasil, o número de crianças e adolescentes entre 6 e 17 anos com educação básica incompleta que não estavam frequentando a escola chegava, no ano de 2020, a 3,45%. Entre as regiões, a região Norte é a que detém o maior percentual, chegando a 6,21% de alunos fora da escola, seguida da região Nordeste, com 3,67%. A região com menor número de alunos nessa situação e mais perto de atingir a Meta é a região Sul, com apenas 2,83% de alunos fora da escola.

Um outro registro importante do 4º Relatório do TCU foi a diferença de frequência às aulas presenciais entre as redes pública e privada. Ao avaliar a frequência em aulas presenciais de alunos de 6 a 17 anos, por instância administrativa de ensino, no ano de 2020, no auge da pandemia, verifica-se que os prejuízos no campo educacional foram enormes, principalmente tendo em vista que as aulas presenciais são consideradas fundamentais para a formação da cidadania e do conhecimento. Os dados registrados no Gráfico 3 ilustram essa situação.

Gráfico 3 – Distribuição de alunos de 6 a 17 anos tendo aulas presenciais em novembro de 2020, por rede escolar (%)



Fonte: TCU (2020).

No Brasil, na rede pública de ensino, no ano de 2020, havia apenas 7,19% de alunos frequentando as aulas presenciais, enquanto na rede privada esse índice chegava a 20,89%. A região Norte aparece com um índice de 42,44% de alunos da rede privada que frequentavam aulas presenciais, e somente 18,75% da rede pública (em uma diferença de 23,69%). Em seguida, o Centro-Oeste tinha 23,02% de alunos em aulas presenciais na rede privada e, na rede pública, apenas 4,68%, representando uma diferença de 18,34%. A região Nordeste apresenta o terceiro maior índice de desigualdade de acesso de alunos às aulas presenciais (14,31%). Na rede privada, são 20,15% e, na pública, apenas 5,84%. O Sudeste apresenta um índice de participação de alunos em aulas presenciais, na rede privada, de 18,07% e, na rede pública, de 5,20% (diferença de 12,87%), configurando-se, portanto, na menor disparidade entre as redes administrativas. A região Sul apresenta uma frequência na rede privada de 20,45%, já na rede pública, de 6,7% (diferença de 13,755).

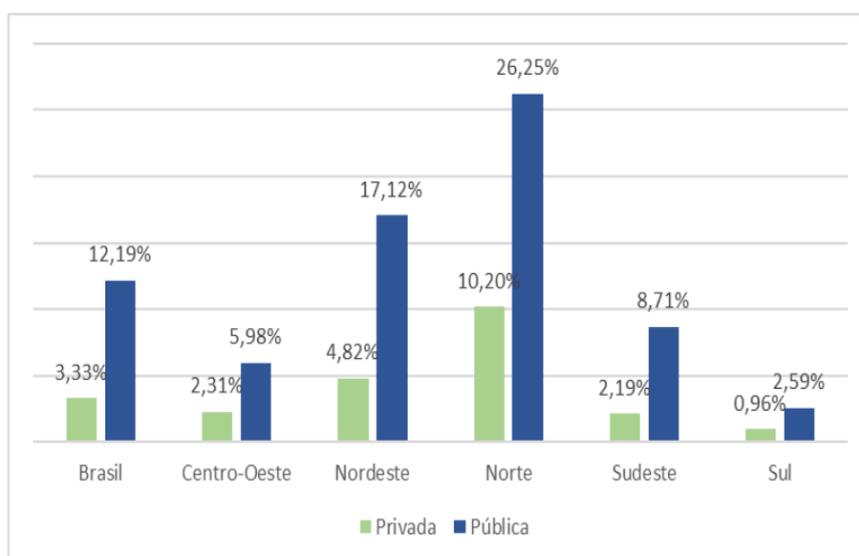
Dessa forma, fica evidente que, no contexto da pandemia da Covid-19, tanto as redes públicas quanto as redes privadas foram impactadas no que concerne às possibilidades de acesso dos alunos às aulas presenciais, mas cabe registrar que os estudantes matriculados na rede pública, conforme evidenciam os dados, foram os mais atingidos. Vários fatores podem ser apresentados como explicativos dessa situação, entre eles a falta: de estrutura econômica das famílias para fazer frente às exigências da pandemia, de recursos tecnológicos

e de internet de qualidade para que os alunos pudessem participar das aulas, a falta de material pedagógico adequado para o acompanhamento dos conteúdos curriculares e de profissionais capacitados para lidar com a nova modalidade de ensino e aprendizagem.

Os dados evidenciam que a rede pública foi mais impactada com a Covid-19 do que a rede privada, refletindo, portanto, o aumento do fosso entre as populações mais frágeis da sociedade que, notadamente, frequentam a escola pública.

Outro aspecto considerado nessa reflexão se refere à maneira como as redes públicas e privadas lidaram com o problema do ensino e da aprendizagem na pandemia. As formas adotadas foram diversificadas e variaram de acordo com a região e com o município. Muitos alunos não chegaram a ter atividades escolares no ano de 2020, o que pode ser evidenciado no Gráfico 4.

Gráfico 4 – Percentual de alunos de 6 a 17 anos que não tiveram atividades escolares disponibilizadas para realizar em casa, por região e por rede, em novembro de 2020



Fonte: TCU (2020).

O Gráfico 4 mostra o percentual de estudantes de 6 a 17 que responderam que, no ano de 2020, não tiveram atividades escolares disponibilizadas para realizar em casa (aulas *on-line*, deveres, estudo dirigido etc.). No Brasil, o percentual de alunos da escola pública chegou a 12,19% e o da escola privada,

a 3,33%. Desse total, o maior percentual se concentra na região Norte, que apresentou na rede pública um percentual de 26,25%, e na escola privada, 10,20%. Outra região bastante prejudicada foi a região Nordeste, onde, na rede pública, o índice chegou ao patamar de 17,22%, enquanto na escola privada apenas 4,87% de alunos não tiveram atividades para realizar em casa.

O relatório registra que, no contexto pandêmico, os jovens das classes baixas viram aumentar o *gap* social que separa as diferentes classes sociais de forma exponencial. A falta de equipamentos adequados em casa, como computadores e celulares, foi um dos principais problemas enfrentados durante a suspensão das aulas presenciais. Esses fatores vão impactar de maneira substantiva no alcance de todas as metas e estratégias do PNE (2014-2024). O não atingimento das metas do PNE (2014-2024) e a pouca evidência de que isso possa ocorrer no período previsto (2024) são um indicador da não priorização do campo educacional e da falta de uma ação mais orgânica do MEC para mitigar todos os problemas surgidos na pandemia.

Certamente, essa fragilidade da consecução do PNE foi impactada pela pandemia da Covid-19, mas a não concretização de muitas de suas metas está vinculada, fortemente, à ausência de uma política consistente de gestão e financiamento da educação no país. Não restam dúvidas de que as estratégias políticas tomadas no período 2019/2022 tiveram efeitos negativos na viabilização das metas do PNE (2014-2024).

Considerações Finais

Em todas as metas analisadas pelo TCU, detectou-se que houve durante a pandemia da Covid-19 um retrocesso na qualidade e nos índices educacionais em todo o país. Os dados mostram que os estudantes, especialmente os da rede pública, tiveram mais dificuldades em lidar com os problemas da pandemia, o que indica um provável aumento das desigualdades educacionais entre a rede pública e a rede privada e entre as regiões, com um destaque negativo para as regiões Norte e Nordeste. O entendimento do Relatório do TCU é o de que se faz necessário que as autoridades fiquem mais atentas para as diferenças regionais, que tendem a aumentar, ainda mais, com a pandemia, necessitando

que as orientações para ações suplementares e redistributivas considerem tais discrepâncias. Registra-se também a baixa capacidade do MEC em formular e coordenar ações direcionadas a mitigar os efeitos da pandemia da Covid-19 na educação básica, o que pode balizar falhas no planejamento estratégico do MEC, e que a sua gestão não contemplou os riscos decorrentes dos impactos causados pela pandemia no setor educacional. Nesse sentido, faz-se necessário indicar falhas na atuação do MEC quanto à coordenação dos entes subnacionais.

Segundo o relatório, não houve priorização de ações de reorientação estratégica pela alta administração do Ministério, o que levou a ações sem foco prioritário para o enfrentamento da crise, agravando os efeitos nocivos da pandemia na educação básica, com reflexos nas redes de ensino estaduais e municipais.

Registra-se a importância do monitoramento e da avaliação do PNE por órgãos de controle externo aos formuladores de políticas públicas como o TCU, tendo em vista a necessidade da sociedade civil de acompanhar as ações desenvolvidas e os resultados alcançados por uma política pública tão importante como a educação.

Referências

AFONSO, Almerindo Janela. Para uma conceitualização alternativa de accountability em educação. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 471-484, abr./jun. 2012. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 10 maio 2023.

ARAÚJO, Cláudia da Luz Brant; MAIA, Luiz Cláudio Gomes. Gestão Pública e o Governo Eletrônico: estudo sobre sítios institucionais de Prefeituras no Estado de Minas Gerais. **Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico**. Florianópolis, n. 10, p. 76-103, 2014.

AZEVEDO, Janete Maria Lins. **A educação como política pública**. 3. ed. Campinas São Paulo: Autores Associados, 2004.

BASTO, Gloria Maria da Costa. A experiência do Tribunal de Contas da União em auditorias operacionais e avaliação de programas governamentais. **Revista do TCU**, Brasília, v. 33, n. 92, abr./jun, 2002. Disponível em: <file:///D:/Users/Cabral/Downloads/816-Texto%20do%20artigo-1613-1-10-20151015.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 30 mar. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Diretor: Reforma do aparelho do Estado**. Brasília, dez. 1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial de controle de políticas públicas**. Brasília, 2020. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/EF/22/A4/9A/235EC710D79E7EB7F18818A8/1_Referencial_controle_politicas_publicas.pdf. Acesso em: 10 mar. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Parecer nº/CP 5/2020**. Disponível em: <https://abmes.org.br/arquivos/legislacoes/Parecer-cne-cp-005-2020-04-28.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2023.

BRASIL. **Lei n. 13.005/2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: <https://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014>. Acesso em: 02 abr. 2023.

DRAIBE, Sônia Miriam. Avaliação da implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. *In*: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant (org.). **Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas Públicas**. São Paulo, 2001, p. 13-42.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. **Sociologia da ação pública**. Maceió: EDUFAL, 2012.

SARAIVA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. *In*: SARAIVA; Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). **Políticas públicas**. Brasília, ENAP, 2006, p.21-42.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO/SEPROG. **O controle externo e a nova administração pública: uma visão comparativa**, 2002. Disponível em

PROJETO%20PNE%20-%20PARTE%202/2059172.PDF Acesso em: 16 mar. 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de acompanhamento: proposta de metodologia para acompanhamento do Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024** (ITEM 9.5 DO ACÓRDÃO 528/2015-PLENÁRIO). Compatibilidade de objetivos e premissas. Aprovação. Determinações. Ciência. Disponível em: urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;plenario:acordao:2016-04-06;795 Acesso em: 10 mar. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Regimento Interno**. Boletim do Tribunal de Contas da União especial, ano 37, n. 24. Brasília: TCU, 2018. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/2A/C1/CC/6A/5C66F610A6B96FE6E18818A8/BTCU_01_de_02_01_2020_Especial%20-%20Regimento_Interno.pdf. Acesso em: 13 maio 2023.

AVALIAÇÃO DAS METAS 12, 13 E 14 DO PNE (2014-2024): DESAFIOS PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR

**Lúcia Maria de Assis
Nelson Cardoso Amaral
Joicy Mara Rezende Rolindo**

Introdução

Um Plano Nacional de Educação (PNE) é importante instrumento de política pública para a melhoria da educação do país. O PNE brasileiro que entrou em vigor em 2014 e tem vigência até 2024, estabelece metas a serem alcançadas em um decênio, abrangendo desde a educação infantil até a pós-graduação. Entretanto, a implementação de um PNE de longo prazo, que perpassa pelo menos três governos, é um desafio complexo e exige um acompanhamento cuidadoso para garantir o cumprimento de suas metas. O monitoramento e a avaliação são, portanto, fundamentais para monitorar a efetividade das políticas educacionais e identificar possíveis ajustes.

O PNE (2014-2024) foi o segundo plano implementado após o fim do período de ditadura militar (1964-1985). O primeiro, de 2001 a 2011, foi aprovado pela Lei 10.172/2001 e, também, foi construído em meio a intensos debates e disputas (AGUIAR, 2010). Para essa autora, a formulação de um plano educacional suscita discussões sobre o projeto de nação e de educação, promovidas por setores organizados da sociedade.

Aguiar (2010) complementa que é importante reconhecer que a avaliação de uma política educacional expressa em um plano de educação enfrenta desafios, uma vez que seus desdobramentos abrangem dimensões políticas e ideológicas que nem sempre podem ser compreendidas com clareza. Além disso, a avaliação de um plano educacional é realizada a partir de valores e

perspectivas específicas, não havendo neutralidade nesse processo. O mesmo ocorre em relação às recomendações e diretrizes resultantes dessa avaliação.

Portanto, avaliar um plano dessa natureza e magnitude implica adentrar no debate sobre a política educacional e seus determinantes, levando em consideração o contexto do desenvolvimento do país, “sabendo que o alcance dos seus objetivos e metas decorre dos resultados das lutas concretas entre grupos sociais com interesses distintos e diversos, que disputam a hegemonia nesse processo” (AGUIAR, 2010).

Este estudo apresenta como objetivo geral analisar as ações de avaliação propostas pelo Ministério da Educação (MEC), com foco nas metas 12, 13 e 14 do PNE, relacionadas à expansão e à qualidade da Educação Superior (ES), considerando as transições políticas e os novos modos de regulação presentes no período 2014-2024. Elege-se como objetivos específicos: a) investigar como o financiamento e as políticas de governo afetaram o cumprimento das metas do PNE (2014-2024); b) analisar os instrumentos de monitoramento e avaliação relacionados ao PNE elaborados pelo MEC e os resultados das suas implementações; c) analisar a evolução das metas 12, 13 e 14, que tratam da ES, graduação e pós-graduação, após 4 biênios do PNE (2014-2024).

Para isso, realizou-se uma pesquisa exploratória e descritiva, de abordagem quantitativa e qualitativa, utilizando, principalmente, os estudos de Aguiar (2010, 2022), Dourado (2010, 2017), Amaral (2017, 2022), Azevedo (2010, 2014), Carvalho e Oliveira (2018, 2022), Assis, Carvalho e Costa (2019), Oliveira e Dourado (2018), Jardim (2020). Além disto, utilizou-se como base documental o *Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação* (BRASIL, 2022), a Emenda Constitucional n. 95 (BRASIL, 2019), e o Censo da Educação Superior 2021 (BRASIL, 2022).

O artigo está estruturado em duas seções: a primeira aborda o financiamento do PNE considerando, conforme Frey (2000) a *politics*, dimensão processual da política, que pode evidenciar o jogo político, a organização e a luta pelo poder, relacionando tal perspectiva à meta 20 do PNE; na segunda, faz-se uma análise das diretrizes oficiais do MEC para avaliação e monitoramento do PNE (2014-2024) e a análise das metas 12, 13 e 14, a partir dos dados do

Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento divulgado pelo INEP. Por último, são apresentadas as considerações finais.

PNE: financiamento e política de governo

De acordo com Lima (2020), desde os anos 1930 houve uma evolução no planejamento das políticas públicas no Brasil. No entanto, esse processo foi influenciado pelos interesses econômicos dominantes locais e globais, com o desenvolvimento industrial e comercial sendo considerado o eixo central. As políticas sociais foram utilizadas como instrumentos de contrapartida, principalmente quando necessárias para acordos bilaterais ou multilaterais (CORTE, SARTURI, MOROSINI, 2018).

Por isso, é sempre interessante perguntar o que há por trás das aparências das políticas, dos acordos e tratados, e não se deixar enganar por imagens que fascinam, mas escondem desigualdades e opressões, como ainda a capacidade que tivemos de superar autoritarismos e derrotá-los politicamente. As práticas educacionais também sofrem ameaças dessas práticas fascistas que apagam a implantação de direitos mais amplos e coletivos. (CONSELHOS DE EDUCAÇÃO E DIREITOS HUMANOS [CEDH], 2009, p. 22).

Para analisar os desdobramentos do PNE, nesse contexto marcado por interesses muitas vezes contraditórios, é necessário relacioná-los ao processo político-econômico desde a sua implantação. Conforme Dourado (2017), os desafios enfrentados são significativos e têm sido agravados por políticas conservadoras de ajuste fiscal que se opõem às políticas sociais. Na área da educação e, em particular, no ensino superior, essas políticas resultaram em um retrocesso na agenda educacional e na materialização do PNE, considerado o epicentro das políticas educacionais. Entretanto são muitas as determinações que interferem na sua materialização, uma vez que “a definição de políticas públicas em geral e do financiamento da educação em particular está sujeita à estrutura da sociedade em termos ideológico-econômicos” (AMARAL, 2017, p. 3).

A aprovação do PNE (2014-2024) se deu pela Lei nº 13.005 em junho de 2014 em um ano eleitoral. Segundo Azevedo (2014), o PNE foi construído em

meio a intensos debates, disputas e conflitos entre os setores políticos e educacionais do país, o que evidenciou o interesse e o envolvimento direto da sociedade nas questões educacionais do país. Bodião (2016) destaca que o PNE (2014-2024) foi resultado de discussões e debates que ocorreram durante a Conferência Nacional de Educação (CONAE) em 2010, organizada pelo MEC. Diversos pontos das deliberações da CONAE foram considerados no Projeto de Lei N° 8.035/2010 e encaminhado para a Câmara dos Deputados, o que resultou na aprovação da Lei N° 13.005, de 2014.

A elaboração de políticas públicas educacionais é um terreno repleto de conflitos epistemológicos, ideológicos e políticos. Mesmo com os desentendimentos e batalhas envolvendo a elaboração do PNE, este reflete os interesses hegemônicos, embora não exclua completamente a participação e os interesses de outros grupos e ideologias (AZEVEDO, 2010).

Catelli (2019) afirma que a implementação do PNE ocorreu tardiamente e, quando finalmente se tornou lei, houve uma mudança de contexto desfavorável para o governo federal. Além disso, havia uma crise econômica em desenvolvimento, o que impactou a realização da proposta de ampliação de recursos durante o governo Dilma. De acordo com Carvalho e Oliveira (2022), a partir de 2014, pode-se observar uma notável interrupção nas políticas, programas e ações destinadas a cumprir as metas do PNE (2014-2024). Essa descontinuidade foi particularmente intensificada devido à crise econômica e política que resultou no *impeachment* de Dilma Rousseff em 2016. De acordo com Catelli (2019), durante o governo de Michel Temer (2016-2018) houve retrocessos nas políticas de participação, diversidade, investimento e valorização dos professores.

Dentre os retrocessos aos quais se refere Catelli, destaca-se a aprovação da Emenda Constitucional (EC) n. 95/2016 (BRASIL, 2016), que congelou as despesas primárias (pagamento de pessoal, despesas de manutenção e de capital) do poder executivo por 20 anos. Essa medida é considerada um dos principais ataques ao PNE, pois sem um financiamento adequado, não há como concretizar as propostas desse plano. Carvalho e Oliveira (2022) complementam que essa decisão tem prejudicado não só o PNE (2014-2024), mas, também,

poderá inviabilizar os dois futuros planos nacionais de educação, pelo fato de a medida ter congelado os valores aplicados pelo Poder Executivo nas chamadas despesas primárias até o ano de 2036¹. Amaral (2016) previu o efeito destruidor da então PEC 241/55 que se transformaria em EC. 95:

Não restam dúvidas de que o poder de “destruição” da metodologia da PEC 241/55 é devastador em todas as áreas sociais: educação, saúde, previdência social e assistência social, podendo provocar um imenso retrocesso na pirâmide social brasileira, cuja base se alargou consideravelmente nos últimos anos, justamente devido à adoção de políticas de distribuição de renda e inclusão social (AMARAL, 2016, p. 671).

Segundo Saviani (2008), o financiamento da educação é a principal meta, pois é a condição essencial e o meio viabilizador de todas as outras metas. Ao avaliar o PNE (2001-2010), já expirado, Dourado (2010, p. 685) apontou limites à sua concretização, advindos das “[...] restrições à gestão e ao financiamento da educação, em função de nove vetos presidenciais ao que fora delineado”.

Para o economista Jorge Abrahão de Castro, os recursos financeiros aplicados em educação triplicaram de 1995 a 2015, mas a EC 95/2016, apelidada de “teto de gastos”, impediu que mais investimentos necessários fossem feitos na educação. “Na opinião do economista, depois de Temer, “o governo Bolsonaro promoveu desmonte e ‘destruição das políticas sociais’ e também da ciência e tecnologia” (CASTRO, 2022). Na mesma linha de análise, Amaral (2019) afirma que, desde a posse do Governo Bolsonaro em janeiro de 2019, as universidades federais brasileiras viveram sob um intenso ataque do grupo que assumiu a presidência da república e manteve-se durante todo o seu mandato.

Além disso, no primeiro ano de mandato do governo Bolsonaro, foi extinta a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE). O órgão era o principal responsável por prestar assistência técnica e dar apoio aos municípios no processo de monitoramento e avaliação dos planos de educação. Essa

¹ Atualmente (junho de 2023) a Câmara dos Deputados aprovou o texto base do “novo arcabouço fiscal” que deverá vigorar em substituição à EC 95. Apesar de revogar a EC 95, este marco fiscal poderá comprimir as despesas com diversas políticas sociais, pela existência das vinculações constitucionais para a saúde e a educação (FINEDUCA, 2023).

iniciativa foi uma demonstração de descontinuidade de políticas de Estado, revelando um desconhecimento em relação à importância da SASE.

Ao analisar a extinção do SASE, Aguiar (2022) destaca que após a mudança de governo decorrente do *impeachment* de Dilma Rousseff, a ação colaborativa realizada pela secretaria no desenvolvimento e implementação dos planos decenais de educação arrefeceu. Durante a gestão Bolsonaro, essa estrutura foi extinta, resultando na perda de um mecanismo importante de apoio técnico e monitoramento dos planos de educação. A extinção da SASE comprometeu a colaboração entre os sistemas de ensino para alinhar seus objetivos e metas ao PNE, assim como a constituição de uma Rede de Assistência Técnica para Monitoramento e Avaliação dos Planos de Educação. Essa medida afetou a construção dos planos decenais de educação, enfraquecendo o federalismo cooperativo nesse processo.

A Meta 20 do PNE (2014-2024) estabelece a necessidade de aumentar o volume de recursos públicos aplicados em educação ao afirmar que se deve ampliar

o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio. (BRASIL, PNE, 2014)

Ao estabelecer marcos progressivos para a implementação, a Meta 20 visa garantir recursos financeiros para a implementação gradativa das outras 19 metas do PNE (FERNANDES; SANTOS, 2017, p.5).

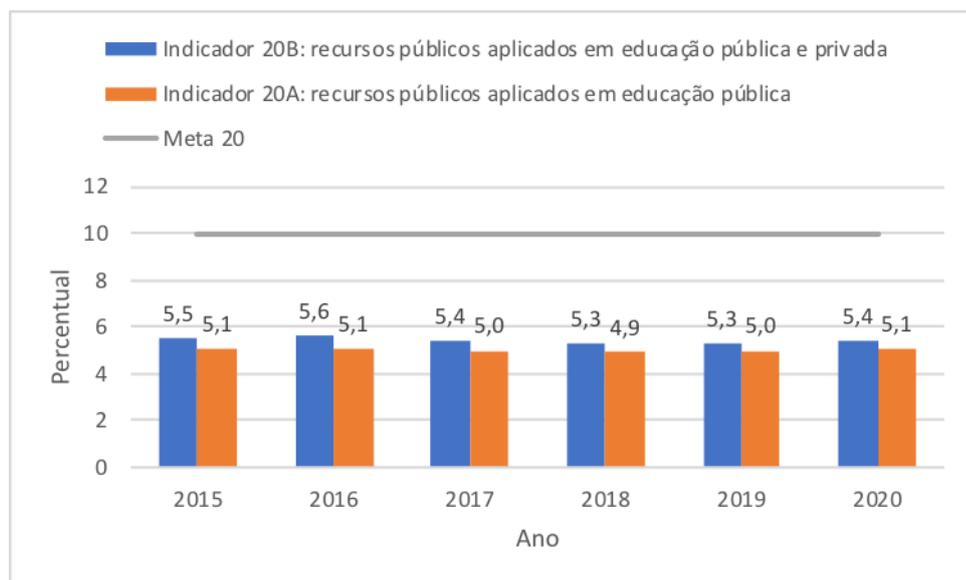
Castro (2022) destaca dentre dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), que os recursos aplicados em educação atingiram um valor equivalente a 5,4% do PIB em 2020, quando este percentual já deveria ter atingido os 7%.

Houve um processo de “desconstrução e desfazimento” da educação pública desde o *impeachment* de Dilma Rousseff em 2016. “É impossível a gente pensar que vai conseguir atingir esse valor de 10% do PIB até 2024, que é praticamente dobrar os recursos da educação” (AMARAL, 2021, p. 1).

O *Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE (2022)* mostra que o artigo 5º do PNE, ao estabelecer o montante de recursos públicos como sendo aquele aplicado "em educação" e não especificamente "em educação pública", fez com que o INEP criasse dois indicadores para monitorar a Meta 20, distinguindo entre recursos aplicados em educação e recursos aplicados em educação pública: Indicador 20A – Recursos públicos aplicados em educação pública como proporção ao PIB e Indicador 20B – Recursos públicos aplicados em Educação como proporção ao PIB.

O Gráfico 1 apresenta a trajetória dos recursos públicos aplicados em educação pública, Indicador 20A e os recursos públicos aplicados em educação, Indicador 20B, como proporção do PIB.

Gráfico 1 – Recursos públicos aplicados em educação, indicadores 20A e 20B (2015-2020)



Fonte: *Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE (2022)* e elaboração para este estudo.

Com base nos resultados observados para o indicador 20B e levando em conta a meta de ampliação dos recursos públicos aplicados em educação, tanto pública quanto privada, para um valor equivalente a 10% do PIB até 2024, seria preciso quase que duplicar os recursos aplicados em educação pública. Entretanto, ambos indicadores utilizados para monitorar a Meta 20 do PNE

elevaram-se muito pouco e muito distantes da meta estabelecida de se atingir os 10%.

Em relação ao financiamento, é evidente que a ampliação dos recursos financeiros públicos aplicados em educação para 10% do PIB até 2024 é um objetivo ambicioso. No entanto, a estagnação dos indicadores utilizados para monitorar essa meta indica que os recursos disponibilizados não são suficientes para impulsionar o progresso necessário. Dobrar os recursos aplicados em educação, considerando uma estabilidade real do PIB é uma tarefa desafiadora, especialmente quando os recursos disponíveis já estão muito aquém do necessário para atingir a meta intermediária de 7% do PIB prevista para 2019.

Além disso, as transições de governo no período de vigência do PNE também têm impacto na continuidade e implementação de políticas educacionais consistentes. Cada governo pode ter suas próprias prioridades e abordagens em relação à educação, o que muitas vezes resulta em mudanças de direção e falta de continuidade nas políticas implementadas anteriormente. Isso pode causar a interrupção de projetos em andamento, a descontinuidade de investimentos e a falta de coerência nas estratégias adotadas, prejudicando o alcance das metas estabelecidas no PNE. Conforme Dourado (2017, p. 39-40):

Identificar e analisar esse quadro histórico - cuja centralidade vem se traduzindo pelas políticas e ações de Governo, em detrimento de políticas de Estado e cujas lógicas e dinâmicas de planejamento, gestão e financiamento não contribuem, efetivamente, para se avançar na construção coletiva e efetivação de políticas de Estado - é fundamental, sobretudo se consideramos o esforço histórico a ser feito para garantir a efetiva materialização do Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), aprovado e sancionado, sem vetos, por meio da Lei nº 13.005/2014, após quase quatro anos de complexa e disputada tramitação no Congresso Nacional.

Essa análise revela que tanto a falta de financiamento adequado para a educação quanto as mudanças de governo têm causado impactos negativos no cumprimento das metas estabelecidas no PNE até junho de 2024.

Avaliação do PNE (2014-2024): metas 12, 13 e 14

O PNE (2014-2024), em seu Art. 5º, estabelece que sua execução e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas, realizados pelo Ministério da Educação (MEC), Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, Conselho Nacional de Educação (CNE) e Fórum Nacional de Educação (FNE).

No parágrafo 2º do mesmo artigo, a lei estabelece que ao longo do período de vigência deste PNE, o INEP será responsável por publicar estudos a cada dois anos, ao longo do período de vigência, para avaliar o progresso no cumprimento das metas estabelecidas, que se basearão em informações provenientes de diversas fontes, como a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua), o censo demográfico e os censos nacionais da Educação Básica e Educação Superior mais atualizados, com o intuito de fornecer uma visão abrangente do panorama nacional e por ente federado (PNE, Art. 5º).

Seguindo essas orientações, o INEP estabeleceu indicadores para cada uma das 20 metas do PNE que foram selecionados em conjunto com o MEC,² para o monitoramento em ciclos, divididos em biênios: 2014-2016, 2016-2018, 2018-2020, 2020-2022. Cada biênio representa um período de avaliação e acompanhamento das metas e estratégias estabelecidas no PNE, visando verificar o progresso e os desafios enfrentados em relação à implementação das estratégias estabelecidas para se atingir cada uma das metas. O último biênio, 2022-2024, corresponde ao encerramento do período de vigência do PNE.

² Esses indicadores foram publicados no documento intitulado Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: Linha de Base (Inep, 2015), que apresenta análises descritivas das séries históricas e desagregações dos indicadores. As fichas técnicas de cada indicador também estão disponíveis na publicação, apresentando as fórmulas de cálculo, abrangência, fonte, série histórica e observações sobre cada um. Documento disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/plano_na_cional_de_educacao_pne_2014_2024_linha_de_base.pdf

A situação atual do PNE referente às metas 12, 13 e 14, que tratam da expansão da ES e da promoção da qualidade educacional na Educação Superior (ES), pode variar considerando diversos indicadores e contextos específicos. Essa variação pode ser influenciada por fatores como indicadores socioeconômicos, desigualdades regionais, políticas governamentais e investimentos, entre outros.

Essas metas são de extrema importância, considerando a relevância da perspectiva do direito e da elevação do nível educacional da população, assim como a necessidade de uma formação pós-graduada que permita o desenvolvimento de conhecimento que possibilite a formação de uma cidadania crítica, em uma sociedade democrática. Além disso, a expansão e qualidade dessas matrículas são essenciais para o desenvolvimento econômico e social do país, especialmente em um contexto de globalização econômica, em que o conhecimento científico e tecnológico assume centralidade e exige avanços constantes (ASSIS, CARVALHO, COSTA, 2019).

Meta 12 do PNE

A meta 12 apresenta três objetivos quantificáveis: a) elevar a taxa bruta de matrícula no ensino superior para 50% da população; b) elevar a taxa líquida de matrículas no ensino superior para 33% da população de 18 a 24 anos; c) expandir ao menos 40% das novas matrículas no ensino público. Para monitorar esses objetivos foram necessários a criação de três indicadores: 12A: Taxa bruta de matrículas na ES (TB); 12B: Taxa líquida de matrículas na ES (TL); 12C: Participação do segmento público na expansão das matrículas de graduação.

Indicador 12A: Taxa bruta de matrículas na ES (TB)

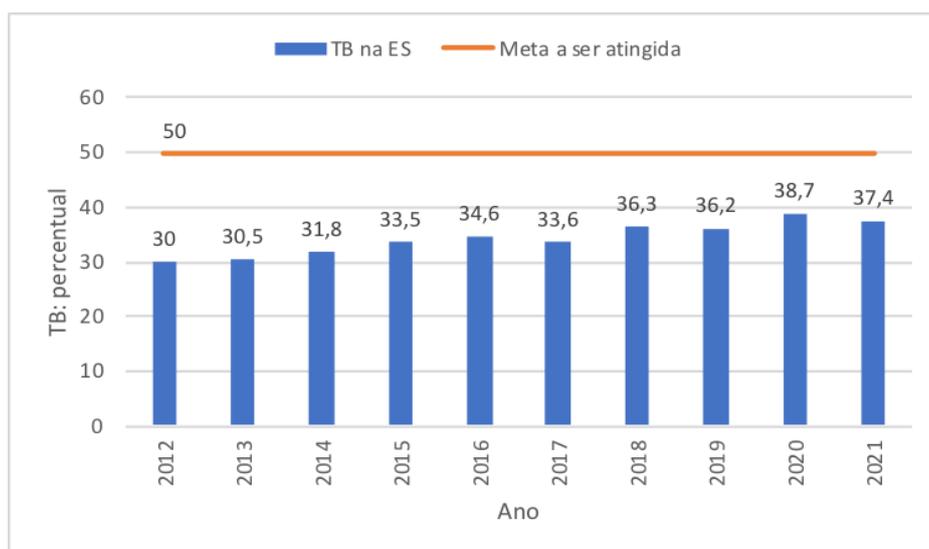
A TB na ES é obtida dividindo-se o total de estudantes matriculados na graduação pelo total de jovens de 18 a 24 anos na população, expressando esta razão como percentual. A TL na ES é calculada considerando-se o total de jovens matriculados na ES e que possuem idades de 18 a 24 anos, dividindo-se

pelo total de jovens na população nessa mesma faixa etária, obtendo-se uma razão a ser expressa em percentuais.

Conforme estabelecido no Art. 4 do PNE, “[...] as metas previstas no anexo da lei deverão ter como referência a PNAD, o censo demográfico e os censos nacionais da educação básica e superior mais atualizados, disponíveis na data de publicação da lei (BRASIL, 2014).

O Brasil ainda enfrenta desafios para atingir essa meta, uma vez que tanto a TB quanto a TL estão abaixo das metas estabelecidas. O Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE, 2018-2020, apresenta a TB no valor de 37,4% no ano de 2020. O Gráfico 2 apresenta a evolução da TB na ES no período 2012-2021, bem como sinaliza o valor a ser atingido em 2024.

Gráfico 2 – A Taxa Bruta (TB) na ES brasileira no período 2012-2021



Fonte: Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE (2022) e elaboração para este estudo.

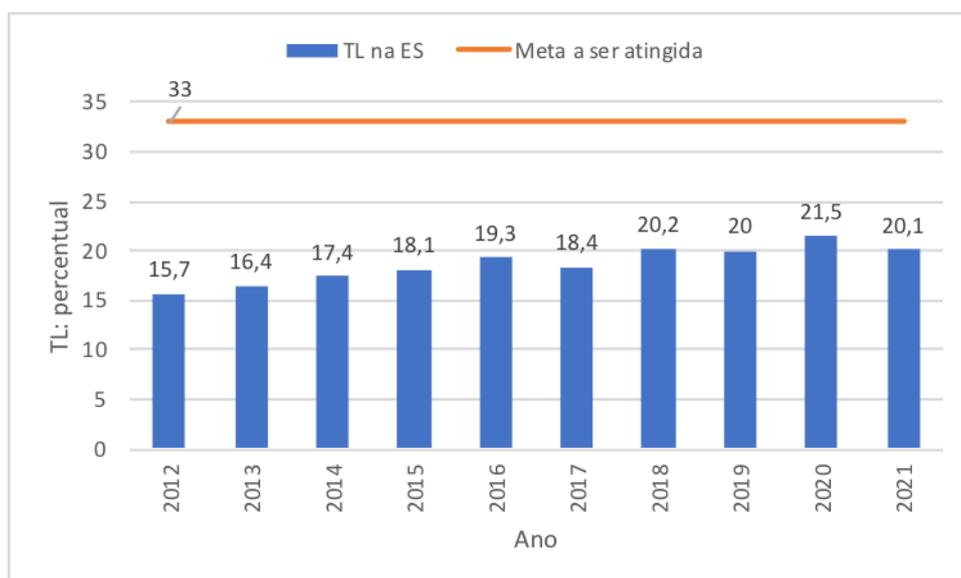
A TB, que representa a porcentagem da população matriculada no ensino superior, passou de 30% para 37,4% no período de 2012 a 2021. Constata-se que entre 2012 e 2016 há um crescimento gradual e constante na cobertura populacional dos cursos de graduação, em que se registra 30% em 2012 e chega a 34,6% em 2016 e crescendo com pequenas oscilações até 2021.

Observa-se, portanto, um avanço nas taxas de cobertura populacional dos cursos de graduação, mas ocorre em um ritmo insuficiente para alcançar as metas estabelecidas no PNE. Ainda que o acesso ao ensino superior esteja aumentando, será impossível alcançar a TB de 50% até 2024.

Indicador 12B: Taxa líquida de matrículas na educação superior (TL)

O indicador 12B refere-se ao acesso da população de 18 a 24 anos à Educação Superior. O Objetivo é chegar a 33%, ou seja, praticamente um terço da população da população de 18 a 24 anos matriculada na educação superior brasileira. O gráfico 3 apresenta a evolução da TL na ES no período 2012 a 2021.

Gráfico 3 - Evolução da TL na ES no período 2012 a 2021



Fonte: *Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE (BRASIL, 2022)* e elaboração para este estudo.

A TL na ES partiu de 15,7% em 2012 até chegar a 20,1% em 2021. Houve evolução nesse período, com destaque para o ano de 2020, em que se chega a 21,5%, seguida de queda em 2021.

Assim como ocorreu com a Taxa Bruta de Matrícula, a evolução da Taxa Líquida de Matrícula pode ser dividida em dois períodos. O primeiro, de 2012 a

2016, em que houve aumento constante do indicador ano após ano, partindo de 15,7% em 2012 e alcançando 19,3% em 2016. O segundo período, de 2016 a 2021, apresentou oscilações anuais, atingindo 20,1% em 2021. Há, também, neste caso, a quase impossibilidade de se atingir a meta de 33% estabelecida.

Indicador 12C: Participação do segmento público na expansão de matrículas de graduação

O Indicador 12C refere-se à meta de expansão para, pelo menos, 40% das novas matrículas no segmento público. Esse Indicador é calculado com base nos dados do Censo da Educação Superior (CES), que é a fonte de informação utilizada para comparar a variação de matrículas no segmento público com a variação total das matrículas nos cursos de graduação. A série histórica desse indicador abrange o período de 2012 a 2020, uma vez que a última edição disponível do CES à época do relatório é referente a esse ano (BRASIL, 2022). A tabela 1 apresenta a evolução deste indicador que é calculado dividindo-se o número de novas matrículas nas Instituições de Educação Superior (IES) públicas em relação a 2012 pelo número total de novas matrículas, tanto no setor público quanto no privado, em relação a 2012, expressando o resultado em percentuais.

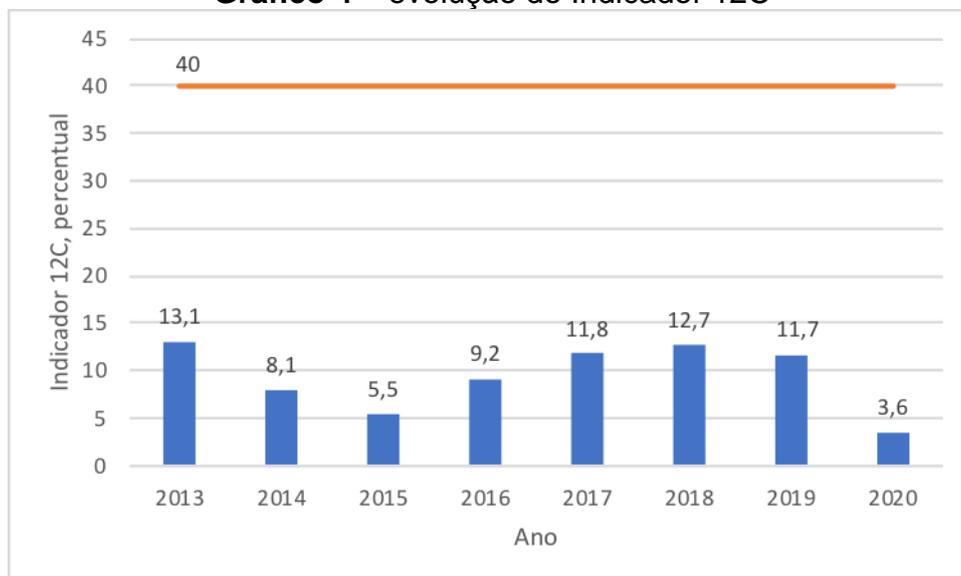
Tabela 1 – A evolução do Indicador 12C no período 2013-2020

Ano	Nº de Matrículas Públicas (Mil)	Nº de Novas Matrículas nas IES Públicas Em Relação a 2012 (Mil) (A)	Nº Total de Matrículas (Mil)	Nº Total de Novas Matrículas em Relação a 2012 (Mil) (B)	Indicador 12c (A/B)%
2012	1.897		7.037		
2013	1.933	36	7.306	269	13,1
2014	1.961	64	7.828	791	8,1
2015	1.952	55	8.027	990	5,5
2016	1.990	93	8.049	1.012	9,2
2017	2.045	148	8.286	1.249	11,8
2018	2.077	180	8.450	1.413	12,7
2019	2.080	183	8.604	1.567	11,7
2020	1.956	59	8.680	1.643	3,6

Fonte: *Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE (2022)* e elaboração da tabela para este estudo.

O gráfico 4 ilustra a evolução do indicador e mostra a distância em que ele se encontra para cumprir a meta de 40% que foi estabelecida.

Gráfico 4 – evolução do Indicador 12C



Fonte: *Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE (2022)* e elaboração do gráfico para este estudo.

Pode-se observar que a participação do segmento público na expansão total de matrículas apresentou três oscilações durante o período analisado. Inicialmente, houve uma oscilação negativa entre os anos de 2013 e 2015, começando em 13,1% e chegando a 5,5%. Em seguida, ocorreu uma oscilação positiva entre 2015 e 2018, resultando no aumento da participação do segmento público na expansão total de matrículas, alcançando 12,7%. Por fim, houve uma nova oscilação negativa, levando a participação do segmento público na expansão de matrículas a atingir o menor patamar da série histórica, 3,6%, no ano de 2020 (BRASIL, 2022).

Aguilar e França (2020, p.59), ao analisar a relação entre governo Bolsonaro e Educação Superior, concluíram que havia um projeto de governo que visava ao “desmonte da educação pública com o objetivo claro de abrir espaço para a iniciativa privada atuar sem qualquer controle ou ressalva legal”. Essa análise vai ao encontro dos dados do ano de 2020, no qual houve crescimento significativo de matrículas nas instituições privadas em relação a 2012, da ordem de 1.643.000, e apenas 59.000 matrículas nas instituições públicas em relação a 2012.

Ao longo dos oito anos de monitoramento do PNE, o ensino superior brasileiro passou por uma reconfiguração significativa. Essas tendências resultaram em mudanças na composição do sistema educacional. Observou-se um aumento na predominância do ensino privado com fins lucrativos. Em 2012, esse setor era responsável por 36,3% do total de matrículas, enquanto o setor sem fins lucrativos representava 36,7%, havendo um equilíbrio entre eles. No entanto, em 2020, o setor com fins lucrativos passou a ser responsável por 55,7% das matrículas, enquanto o setor sem fins lucrativos teve sua participação reduzida para 21,8%. Já o segmento público experimentou uma redução na participação no ensino superior. No mesmo período, a parcela de matrículas do setor público caiu de 27% para 22,5%, afastando-se ainda mais da meta estabelecida pelo Indicador 12C do PNE, que é de 40% (BRASIL, 2022).

Carvalho e Oliveira (2022) destacam que a alta concentração de matrículas na rede privada é um aspecto que caracteriza a educação superior no país, o que contraria um dos objetivos estabelecidos pela Meta 12, que é o de diminuir a diferença de matrículas entre o público e o privado.

Para viabilizar o cumprimento deste dispositivo do PNE faz-se necessário consolidar a política de expansão e interiorização das IES públicas com especial destaque para as Universidades e Institutos Federais, bem como garantir o cumprimento da Lei nº 12.711/2012 (Lei de Cotas) que prevê a reserva de 50% do total de vagas nas universidades e institutos federais para alunos que vieram de escolas públicas. Nesse recorte de 50%, as vagas são também oferecidas para pretos, pardos e indígenas. Também é necessário consolidar as políticas de assistência estudantil visando expandir e democratizar o acesso e permanência na educação superior pública.

De acordo com Ferreira, Moraes e Oliveira(2021), o PNE (2014-2024) atribui grande relevância ao Fundo de Financiamento Estudantil (Fies)³ e ao Programa Universidade para Todos (ProUni)⁴ como políticas públicas para

³ O Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) é um programa do Ministério da Educação (MEC), instituído pela Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001.

⁴ O Programa Universidade para Todos (Prouni) tem como finalidade a concessão de bolsas de estudo integrais e parciais em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições de ensino superior privadas. Este foi criado pelo Governo Federal em 2004 e institucionalizado pela Lei 11.096, em 13 de janeiro de 2005, e oferece, em contrapartida, isenção

promover o acesso e a permanência na Educação Superior, conforme estabelecido na estratégia 12.6 da meta 12⁵.

Essa configuração do Fies e do Prouni possibilitaram o preenchimento de vagas ociosas do setor privado, cuja expansão atingiu o seu apogeu no final no início dos anos 2000. A esse respeito estudo de Amaral (2003) mostra que nesta ocasião houve um esgotamento da capacidade das pessoas em arcarem com os custos das mensalidades na rede privada, o que gerou a ociosidade de metade das vagas abertas na expansão dos anos 1990. Esses programas contribuíram para que estas vagas ociosas das IES privadas fossem preenchidas pela população de baixa renda, contribuindo para democratizar o acesso do segmento mais pobre da sociedade ao ensino superior, caracterizando-se, entretanto, como transferência de recursos públicos para o setor privado.

Para Alves e Carvalho (2020), as ações previstas para alcance da Meta 12 “contam com a atuação preponderante do governo federal, e, ao mesmo tempo, favorece o setor privado [...], através da ampliação da participação de dois programas federais: o Prouni¹ e o Fies”. A partir dos dois estudos citados, é possível inferir que esses programas têm impacto negativo para o alcance do indicador 12C, na medida em que o governo federal investiu em programas de bolsas e de financiamento estudantil em detrimento da abertura de novas vagas públicas. Essa tem sido uma contradição do modelo de expansão do acesso adotado pelo governo Lula em seu primeiro mandato (2003-2006), bastante criticado nos estudos e pesquisas educacionais, conforme já mencionado.

Embora os indicadores da expansão de vagas públicas estejam muito abaixo do previsto, é preciso considerar que em 2008 o governo Lula, em seu segundo mandato (2007-2010), lançou o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), que ampliou o

de tributos àquelas instituições que aderem ao programa. Ver a este respeito em: Acesso em: 25 jun. 2018.

⁵ 12.6, “[...] expandir o financiamento estudantil por meio do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), de que trata a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, com a constituição de fundo garantidor do financiamento (FGEDUC), de forma a dispensar progressivamente a exigência de fiador”. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/prouni-sp-1364717183/apresentaca>. Acesso em: 25 fev. 2023.

acesso nas universidades federais, dobrando o número de alunos nos cursos de graduação e pós-graduação em dez anos, com o ingresso de 680 mil alunos a mais nos cursos de graduação.

Nesse mesmo ano, também foi aprovada a Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, que criou os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs), responsáveis pela oferta de educação superior, básica e profissional, pluricurricular e *multicampi*, com ênfase na oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino, com base na conjugação de conhecimentos técnicos e tecnológicos às suas práticas pedagógicas. Os institutos federais compõem a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica⁶.

A análise da evolução dos indicadores da meta 12 revela uma preocupante defasagem entre os resultados alcançados e as metas estabelecidas pelo Plano. Seria necessário um esforço significativo para aumentar a taxa de matrícula, melhorar a inclusão e fortalecer a presença do setor público no ensino superior, a fim de se aproximar dos objetivos estabelecidos no PNE (BRASIL, 2022).

Meta 13 – qualidade da educação superior

O PNE (2014-2024) estabeleceu, como parâmetro para análise da qualidade da ES, a titulação do corpo docente ao definir na Meta 13 que deveria “elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do Sistema Estadual

⁶ Como resultado, a expansão e interiorização das instituições federais de EPT partiu, em 2006, de um total de 144 unidades. Chegou em 2018, a 659 unidades em todo o país, das quais 643 já se encontram em funcionamento. Isto representou a construção de mais de 500 novas unidades, quantitativo maior do que o previsto nas três fases (que totalizava 400 novas unidades). Em 2018, a Rede Federal é constituída por: 38 institutos federais de educação, ciência e tecnologia; a Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR); 2 centros federais de educação tecnológica (Cefet); 23 escolas técnicas vinculadas às universidades federais; o Colégio Pedro II, e seus respectivos campus. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/setec-programas-e-aco-es/expansao-da-rede-federal>; acesso em: 08/06/2023.

de Educação Superior para 75% (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores” (BRASIL, 2014). Os indicadores de acompanhamento propostos pelo INEP foram: Indicador 13A: Percentual de docentes da educação superior com mestrado ou doutorado; Indicador 13B: Percentual de docentes da educação superior com doutorado.

Ainda que os dados quantitativos tenham sido alcançados no primeiro ano do PNE e superados na série histórica analisada pelo relatório do 4º ciclo, ainda há desafios a serem enfrentados em termos de qualidade da educação e de superação de desigualdades regionais.

Em relação à qualidade da ES o desafio se apresenta pela própria concepção de qualidade, uma vez que se trata de um conceito multifacetado, com múltiplos significados e, frequentemente, subjetivo. A esse respeito Cabral Neto e Castro (2018) destacam que "qualidade" tem gerado debates e controvérsias, uma vez que diferentes atores sociais atribuem significados distintos a esse conceito, levando em consideração seus interesses e concepções individuais sobre o ser humano e a sociedade. Em relação à Meta 13, os autores salientam que os indicadores de qualidade estão focados principalmente no sistema de avaliação e controle das instituições de educação superior. No entanto, essa abordagem reflete uma concepção limitada de qualidade que se afasta de uma perspectiva emancipatória.

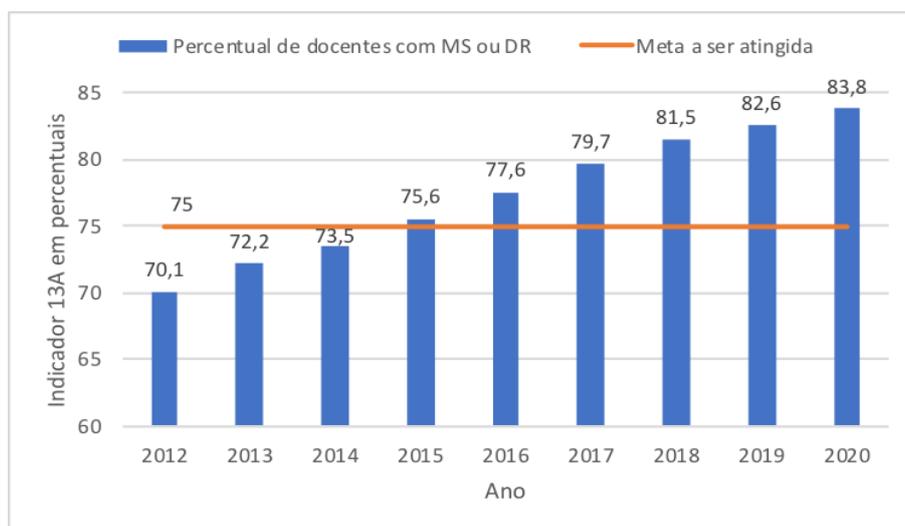
Já as desigualdades são influenciadas por fatores regionais e categorias administrativas das instituições de ensino superior. Essas disparidades podem ser observadas tanto entre diferentes regiões quanto entre as diferentes categorias administrativas.

Além disso, é importante destacar uma tendência recente de diminuição no número total de docentes na educação superior, que se agravou no último ano da série histórica analisada pelo relatório do 4º ciclo (2012-2020). Isso pode indicar desafios e dificuldades enfrentados pelo setor educacional, como a falta de recursos, a redução de investimentos ou até mesmo mudanças nas políticas educacionais que impactam a contratação de docentes.

Essas desigualdades e tendências são importantes, uma vez que elas oferecem informações valiosas sobre os desafios enfrentados pela educação superior referentes à qualificação do corpo docentes.

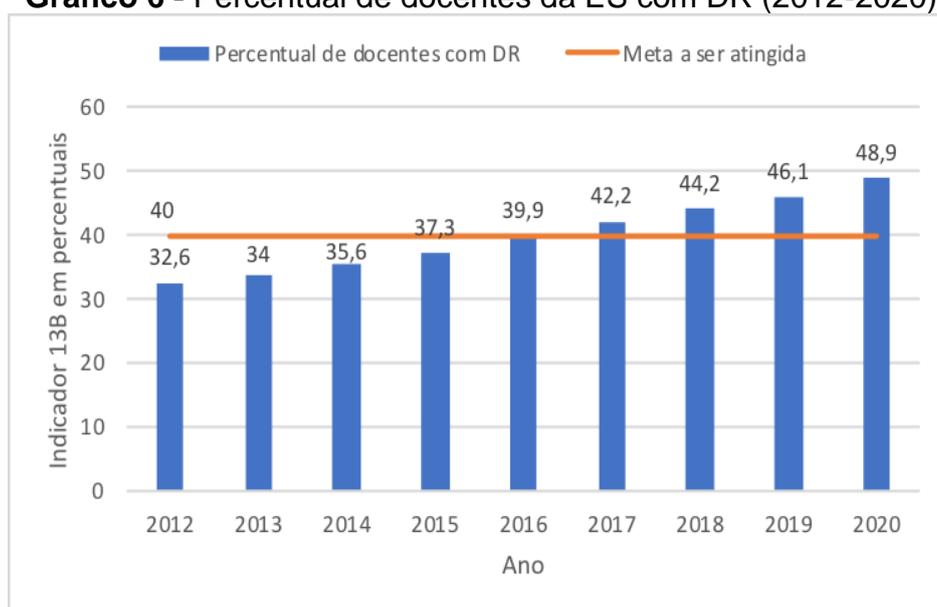
O objetivo de atingir 75% dos docentes com Mestrado (MS) ou Doutorado (DR) foi alcançado em 2015 e chegou a 83,8% em 2020. No mesmo ano, o número de doutores chegou a 48,9%. Verifica-se que os dois indicadores foram ultrapassados, como mostram os gráficos 5 e 6.

Gráfico 5 – Percentual de docentes da ES com MS ou DR (2012-2020)



Fonte: *Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE (BRASIL, 2022)* e elaboração para este estudo.

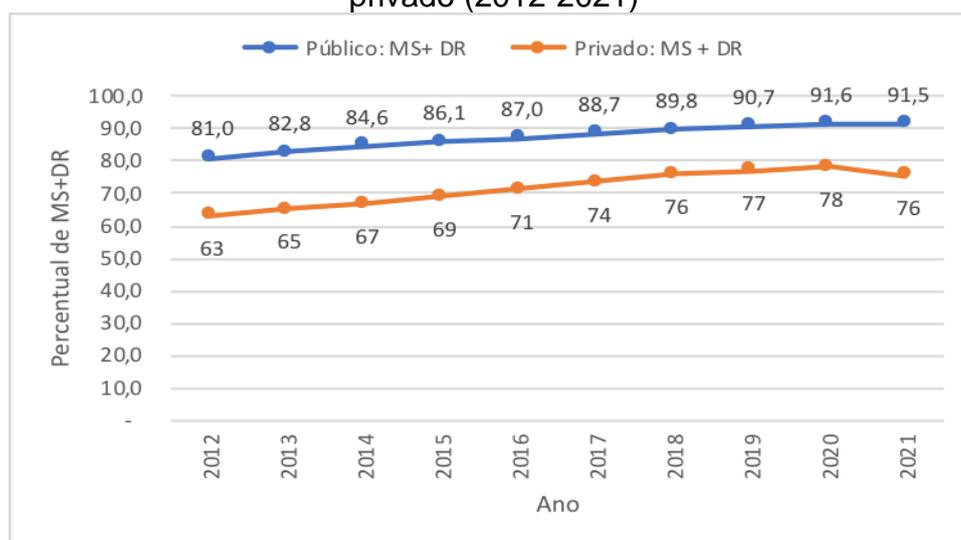
Gráfico 6 - Percentual de docentes da ES com DR (2012-2020)



Fonte: *Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE (BRASIL, 2022)* e elaboração para este estudo.

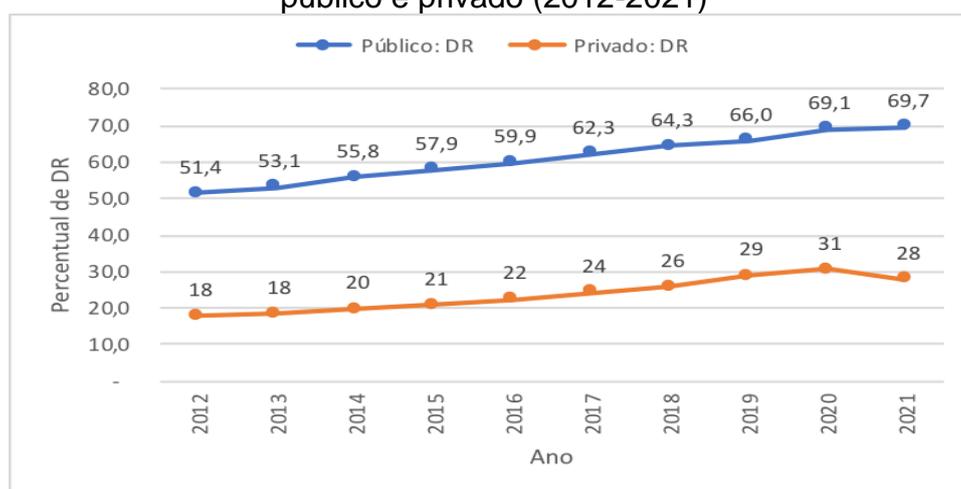
Apesar da meta ser atingida, há que se examinar as diferenças existentes entre o setor público e o setor privado, tendo em vista o elevado grau de privatização da educação superior brasileira. Os gráficos 7 e 8 mostram a evolução dos percentuais de professores da ES, nos setores público e privado, com Mestrado ou Doutorado e com DR, respectivamente.

Gráfico 7 – Percentual de professores com MS ou DR nos setores público e privado (2012-2021)



Fonte: Sinopses Estatísticas da Educação Superior divulgadas pelo INEP e elaboração para este estudo.

Gráfico 8 – Percentual de professores com DR, separadamente, nos setores público e privado (2012-2021)



Fonte: Sinopses Estatísticas da Educação Superior divulgadas pelo INEP e elaboração para este estudo.

Nota-se que foi a rede pública a responsável pelo cumprimento do Indicador 13B, referente ao percentual de professores com DR, já que mesmo no início da série histórica em 2012 o setor público já superava a meta de se

atingir 35% dos professores com DR. Deve-se considerar em um novo PNE que uma meta com as características da Meta 13 deveria se separar em duas, uma para o setor público e outra para o setor privado.

Essa análise global deixa de realçar também um problema recorrente da situação brasileira que se refere às assimetrias regionais. Desse modo é preciso evidenciar que, no que se refere aos dois indicadores (13A e 13B), constata-se uma distribuição desigual da titulação dos docentes segundo as diversas regiões do país, como mostra a tabela 2.

Tabela 2 - Percentual de Docentes da Educação Superior com Doutorado (Indicador 13b), por Região, Unidade da Federação e Segmento de Ensino – 2012-2020

Território	Total das IES				IES Privadas				IES Públicas			
	2012		2020		2012		2020		2012		2020	
	Total docentes	13B	Total docentes	13B	Total docentes	13B	Total docentes	13B	Total docentes	13A	Total docentes	13B
Brasil	315.993	32,6	323.376	48,9	180.660	17,0	162.662	27,7	147.315	52,0	168.449	69,6
Norte	20.612	21,4	21.861	42,4	9.270	9,0	8.817	18,5	12.348	30,9	13.457	58,2
Nordeste	63.797	29,3	73.161	47,2	28.777	11,6	29.535	22,7	38.160	42,6	45.765	63,0
Sudeste	141.949	36,5	136.602	50,6	95.039	20,00	78.971	31,4	51.418	67,6	60.860	75,9
Sul	62.574	33,3	64.488	51,4	33.630	17,8	33.993	29,2	30.891	50,2	31.518	75,5
Centro-Oeste	28.749	27,8	30.842	44,9	14.929	11,8	14.374	22,7	14.843	43,7	17.164	63,4

Fonte: Fonte: Elaborado pelos autores de acordo com os dados do relatório do 4º Ciclo de Monitoramento do PNE (BRASIL, 2022).

A tabela 2 mostra grande desigualdade regional quanto ao percentual de docentes com doutorado. Considerando a média nacional, em 2020, o Brasil alcançou 48,9%, acima da meta de 35% prevista no PNE para o decênio. Entretanto quando se observa este dado por região, verifica-se que as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste estão abaixo de 50%, enquanto as regiões Sul e Sudeste atingiram em 2020 o percentual de 51,4% e 50,6%, respectivamente.

Quando se observa a tabela, levando em conta os segmentos público e privado, o contraste é ainda maior. A média nacional no segmento privado é de

apenas 27,7% de doutores, sendo que a região Sudeste apresenta a maior média entre todas as regiões, com 31,4% de docentes com doutorado. Na outra ponta, apenas 18,5% dos docentes da rede privada possuem o título de doutor na região Norte do país. Já no segmento público a situação é completamente diferente, com uma média nacional de 69,6% de doutores, alcançando 75,9% na região Sudeste.

Os dados dessa tabela revelam que é necessário intensificar as políticas de estímulo à formação na pós-graduação principalmente nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, além de intensificar os processos de regulação da rede privada, que vem passando por um intenso processo de flexibilização das regras de avaliação desde a mudança de governo após o golpe contra Dilma Rousseff em 2016, conforme revelam os estudos de Costa, Oliveira e Gomes (2020) e Assis *et al.* (2020).

Além dos dados quantitativos, a meta 13 propõe elevar a qualidade da educação superior por meio do aumento de docentes com titulação de mestres e doutores, o que de fato é um componente importante para assegurar a qualidade da oferta. Ao considerar o aumento significativo no quantitativo de matrículas no setor privado e sua relação com a qualidade da educação, Oliveira e Dourado (2018, p. 47) defendem que, além da titulação,

é preciso exigir melhoria nos planos de cargos e salários, envolvendo contrato e regime de trabalho, nas instituições privadas, bem como melhor infraestrutura, equipamentos, gestão acadêmico-curricular do curso, projeto pedagógico, estágio supervisionado, articulação teoria-prática etc.

Os dados da Meta 13 sugerem novos desafios para a proposta do novo PNE como investimentos e políticas específicas voltadas à redução das desigualdades regionais, bem como propostas de melhoria da qualidade da educação superior. Isso pode envolver a criação de programas de bolsas de estudo, incentivos para a instalação de instituições de ensino superior em regiões menos desenvolvidas, capacitação de professores locais e implementação de políticas de valorização dos docentes que atuam nessas regiões.

Meta 14 do PNE

A Meta 14 do PNE concentra-se na pós-graduação *stricto sensu* e tem como objetivo “[...] elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação *stricto sensu*, de modo a atingir a titulação anual de 60.000 (sessenta mil) mestres e 25.000 (vinte e cinco mil) doutores” (BRASIL, 2014). Para monitorar o progresso dessa meta, o INEP utiliza dois indicadores: Indicador 14A - Títulos de mestrado concedidos por ano no País; Indicador 14B -Títulos de doutorado concedidos por ano no País.

A meta não estabelece como objetivo o crescimento para o número de matrículas na pós-graduação, entretanto, a meta determina um número absoluto de titulações anuais a serem alcançadas tanto para os mestrados quanto para os doutorados. Para Jardim (2020), isso implica não apenas em um aumento no número de vagas e matrículas nos cursos de pós-graduação, mas também na criação de condições objetivas e materiais que permitam que os estudantes matriculados concluam seus estudos e obtenham seus títulos (JARDIM, 2020). O autor afirma que “essa meta é a principal meta do PNE no que diz respeito diretamente ao ensino de pós-graduação no Brasil, com foco no aumento do número de estudantes titulados em mestrado e doutorado” (JARDIM, 2020, p. 2).

Jardim (2020) concluiu que para superar as dificuldades existentes para o cumprimento dessa meta é necessário expandir o financiamento da pós-graduação no Brasil, sobretudo em relação ao orçamento das agências de fomento, e a importância da concessão de bolsas de estudo a pós-graduandos para a elevação da taxa de titulação e o conseqüente cumprimento da meta 14.

Essas condições objetivas e materiais envolvem garantir recursos adequados, como infraestrutura física, equipamentos, laboratórios e bibliotecas atualizadas, além de um corpo docente qualificado e comprometido. Além disso, é necessário oferecer suporte financeiro aos estudantes por meio de bolsas de

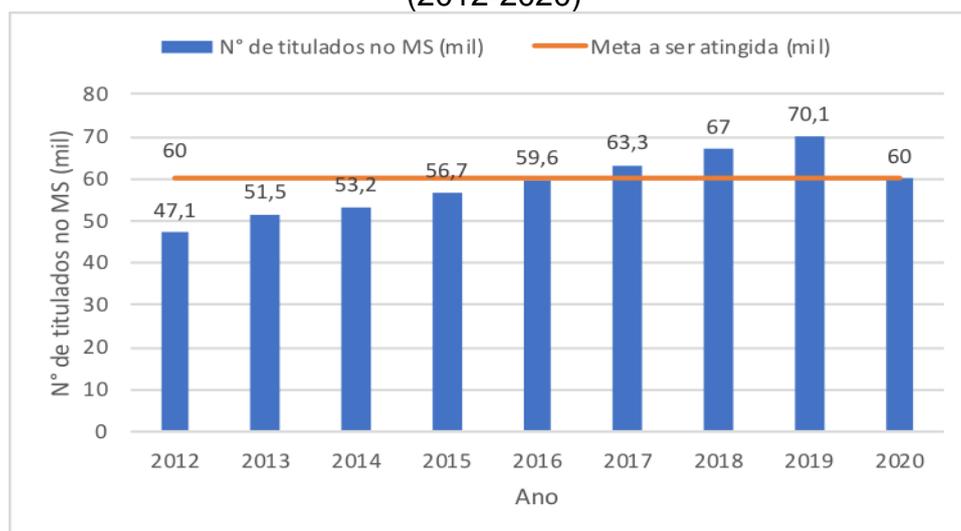
estudo e auxílios, a fim de que eles possam se dedicar integralmente às suas pesquisas e estudos⁷.

Além do aumento do número de vagas, é fundamental investir na melhoria da qualidade dos programas de pós-graduação, promovendo a excelência na pesquisa e no ensino, incentivando a produção científica de alto nível e estimulando a colaboração entre instituições e pesquisadores. É imprescindível que sejam implementadas medidas concretas para promover o crescimento da pós-graduação, tanto em termos quantitativos quanto qualitativos, visando criar um ambiente propício para que os estudantes matriculados possam concluir seus estudos e obter seus títulos de maneira efetiva e satisfatória

Indicador 14A: Títulos de mestrado concedidos por ano no País

O objetivo estabelecido pelo indicador 14A é atingir anualmente a marca de 60 mil títulos de mestres concedidos em cursos de pós-graduação *stricto sensu* em todo o Brasil. A série histórica para o período 2012 a 2020 está apresentada no Gráfico 9.

Gráfico 9 – Número de títulos de mestrado (mil) concedidos por ano (2012-2020)



Fonte: Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE (BRASIL, 2022) e elaboração para este estudo.

⁷ Jardim realizou uma análise da meta 14 do Plano Nacional de Educação (PNE) e das estratégias 14.1 e 14.12, especialmente quanto ao financiamento da pós-graduação no Brasil.

Os dados indicam um progresso significativo em relação a esse indicador, com um aumento constante no número de títulos de mestres concedidos no período de 2012 à 2019. Considerando a linha de base de 2012, em que foram certificados 47,1 mil mestres. Em 2016 chega-se a 59,6 mil, muito próximo à meta e, em 2017, ultrapassa a meta e chega ao pico em 2019. No entanto, em 2020, há uma queda desse indicador para o mesmo valor de 60 mil. Há impactos da pandemia e de outros fatores associados às políticas governamentais implementadas no governo Bolsonaro, os quais provocaram um desfinanciamento da ciência e tecnologia (FERREIRA, 2022).

Entre os fatores associados que podem ter impactado a produção e a concessão de títulos de mestrado é possível citar: restrições à mobilidade, fechamento temporário de laboratórios e instituições de ensino, interrupção de atividades de pesquisa e dificuldades de acesso a recursos e financiamento. Também limitações financeiras e orçamentárias⁸, resultantes de cortes orçamentários que afetaram negativamente as universidades e instituições de pesquisa, reduzindo sua capacidade de investir em programas de pós-graduação e de manter e expandir seus quadros docentes e infraestrutura.

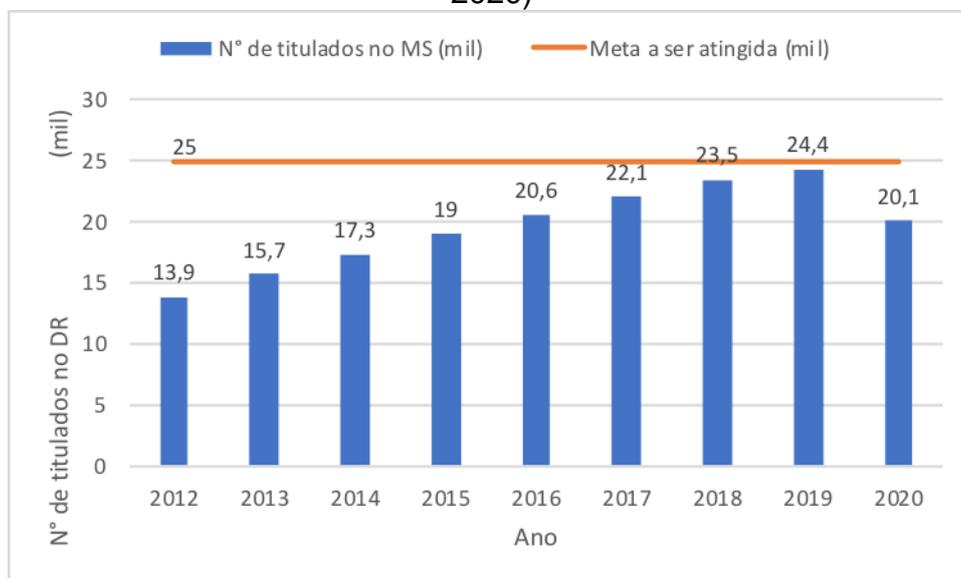
Cabe também questionar se a meta proposta teria sido subestimada, pois no ano de aprovação do PNE já havia 53,2 mil títulos de mestrado concedidos anualmente, considerando a linha ascendente até então.

Indicador 14B: Títulos de doutorado concedidos por ano no País

A meta 14 estabelece que se deve alcançar anualmente 25 mil títulos de doutores concedidos em cursos de pós-graduação *stricto sensu* em todo o país. Assim como no indicador 14A, há uma melhora do indicador até 2019, seguido de queda significativa em 2020, como pode-se examinar no gráfico 10.

⁸Impactos da EC 95/2016 já tratados neste texto. Para aprofundar: AMARAL, N. C. PEC 241/55: a “morte” do PNE (2014-2024) e o poder de diminuição dos recursos educacionais. Revista Brasileira de Políticas e Administração da Educação, São Paulo, v. 32, n. 3, p. 653-673, set./dez. 2016.

Gráfico 10 - Número de títulos de doutorado (mil) concedidos por ano (2012-2020)



Fonte: *Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE (BRASIL, 2022)* e elaboração para este estudo.

Em 2019, verifica-se aproximadamente 24,4 mil títulos. “Em 2020, ocorre uma redução do número de títulos em relação aos últimos quatro anos, com a concessão de 20,1 mil títulos de doutorado” (BRASIL, 2022, p.306). Com base nesse último valor, é necessário um aumento de aproximadamente 4,9 mil novos títulos para atingir a meta estabelecida pelo atual Plano Nacional de Educação (PNE) em 2024. Para Jardim (2020, p. 5),

a meta estipula um crescimento para o número de matrículas na pós-graduação sem relacioná-lo a um percentual ou número relativo à oferta. Porém, a meta determina um número absoluto de titulações anuais a ser atingido para mestrado e doutorado, o que demandaria tanto um aumento do número de vagas e matrículas nos cursos de pós-graduação, quanto condições objetivas e materiais para que o estudante matriculado possa chegar ao final ser titulado. Para isso, a oferta de bolsas para os estudantes é um elemento fundamental, responsável tanto por dar condições mínimas para que possam se dedicar ao curso e aos trabalhos acadêmicos, quanto por permitir que adquiram os materiais necessários para suas pesquisas, estudos e atividades.

É importante observar, no entanto, que a obtenção de um título de doutor requer um período de estudo mais longo e demanda recursos e infraestrutura adequados, o que pode influenciar a velocidade do alcance desse indicador. As

perspectivas revelam a necessidade de elevar continuamente os recursos aplicados em educação e ciência e tecnologia para promover o crescimento desejado.

Considerações Finais

A situação atual do PNE em relação às metas 12, 13 e 14 associadas à Educação Superior envolve desafios e avanços em diferentes aspectos, como a ampliação do acesso, a qualidade do ensino e a expansão das vagas nas instituições públicas. É necessário um acompanhamento constante e a implementação de políticas efetivas para garantir o alcance dessas metas e promover a melhoria da Educação Superior no Brasil.

O relatório do 4º ciclo de monitoramento, referente à expansão do acesso à educação superior, Meta 12, progrediu em um ritmo aquém do proposto pelo PNE nos três indicadores, que estão muito distantes dos objetivos estabelecidos pelo PNE. O primeiro indicador, a taxa bruta de matrículas, o índice alcançado foi de 37,4%, abaixo da meta de 50% estabelecida para 2024 e a taxa líquida atingiu 20,1% da população de 18 a 24 anos em 2021, enquanto a meta do PNE para esse período é de 33%. O terceiro indicador, que avalia a participação do segmento público na expansão das matrículas de graduação, teve um aumento de apenas 3,6% entre 2012 e 2020, muito aquém da meta de 40% a ser alcançada até 2024.

A Meta 13, referente à titulação dos professores do ensino superior, foi alcançada e superada. Para o Indicador 13A, que busca ampliar o percentual de docentes com mestrado ou doutorado em exercício na educação superior brasileira para 75%, foi alcançado em 2015. Esse indicador continuou a crescer nos anos seguintes, atingindo a marca de 83,8% em 2020. Da mesma forma, o objetivo do Indicador 13B, que busca ampliar o percentual de docentes com doutorado em exercício na educação superior para 35%, foi alcançado já em 2014, no primeiro ano de implementação do PNE e registrou um aumento significativo, alcançando 48,9% em 2020. Apesar do resultado positivo mencionado, quando se analisam as desagregações por localização geográfica

e segmento de ensino público e privado, são evidenciadas acentuadas desigualdades.

Em relação à Meta 14, constata-se que em 2020 foram concedidos no Brasil um total de 60.039 títulos de mestrado, superando a meta anual de 60.000 titulações. No entanto, no mesmo ano, o número de títulos de doutorado concedidos no país foi de 20.075, abaixo da meta anual de 25.000 doutores. Os dois indicadores tiveram um resultado crescente na linha histórica analisada e tiveram uma trajetória descendente de 2019 para 2020.

O exame das metas 12, 13 e 14 indica que na elaboração de um novo PNE para o período 2025-2035, é necessário implementar metas que estipulem novos parâmetros para uma expansão da educação superior que diminua a distância entre matrículas públicas e privadas, para melhorar a qualidade da educação superior e para a expansão dos titulados na pós-graduação *stricto sensu*. Além disto, deveriam ser elaboradas novas estratégias relativas à desigualdade existente entre as regiões. Nesse mesmo sentido, há que se manter a Lei nº 12.711/2012 (Lei de Cotas), que também deverá ser objeto de revisão no Congresso Nacional, como está previsto ao final de 10 anos de sua vigência, que ocorreu em 2022.

Como consequência da EC 95/2016, que estabeleceu o congelamento das despesas primárias, houve corte de recursos para insumos de pesquisa e para o pagamento de bolsas, induzindo uma desaceleração no ritmo de crescimento de titulados e matriculados.

Deve-se ressaltar que a pandemia de COVID-19 teve um impacto significativo na educação em geral. Neste último ano de vigência do Plano, 2023 e 2024, o cenário apresenta desafios para o cumprimento das metas estabelecidas no PNE, exigindo adaptações e medidas específicas para minimizar os efeitos negativos da pandemia na educação e nos quatro anos de “desconstrução” e negacionismo promovidos pelos governos Temer e Bolsonaro (AMARAL, 2021).

Esse cenário impossibilitou o alcance da Meta 20, que prevê o aumento do percentual para 10% do PIB para a educação em 2024 e comprometeu grande parte das demais metas Plano. O financiamento de um plano nacional de

educação é a chave que abre para o impulsionamento e o alcance das demais metas, permitindo avanços significativos na educação brasileira e na construção de uma sociedade mais justa e igualitária. No entanto, os dados revelam o descompromisso dos governos com o aumento de recursos para a educação pública, durante a vigência deste PNE e, por mais uma década o PNE não conseguiu avançar nesse propósito.

A sociedade e, em especial a área de educação, precisa reunir esforços e mobilizar para a construção de um PNE 2025-2035 que conduza o Brasil a um salto educacional, que ofereça um processo educativo às crianças, jovens e adultos brasileiros compatível com uma formação capaz de conduzir o país a um maior desenvolvimento humano e menor desigualdade.

Referências

AGUIAR, Márcia Ângela da Silva. Apresentação. In: AGUIAR, M. A. S. (Org.). Monitoramento e avaliação do Plano Estadual de Educação de Pernambuco (2015-2025): contribuições para o debate à luz do PNE 2014-2024. [Meio Eletrônico]. Brasília, ANPAE, 2022.

AGUIAR, Márcia Ângela da Silva. “Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões para reflexão.” *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 112, p. 707-727, jul.-set. 2010. DOI: <https://doi.org/10.1590/s0101-73302010000300004>.

AGUILAR, Luís Enrique; FRANÇA, Eliacir Neves. “A mudança de Governo no Brasil e os efeitos nas políticas de educação superior: uma análise preliminar”. *Universidades*, 71(85), 5364. <https://doi.org/10.36888/udual.universidades.2020.85.276>

ALVES, Danubia Fernandes; CARVALHO, Cristina Helena Almeida de “O Impacto da Expansão do Fies entre 2010 e 2017 no Cumprimento Estratégico 12.6 do PNE (2014-2024).” *Fineduca – Revista de Financiamento da Execução*, Porto Alegre, v. 10, nº 6, p. 1-13, 2020. Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/90497/56055>. Acesso em 7 abr. 2023.

AMARAL, Nelson Cardoso., N. C. “Com a PEC 241/55 (EC 95) haverá prioridade para cumprir as metas do PNE (2014-2024)?” *Revista Brasileira de Educação*, v. 22, n. 71, p.1-25, 2017. Disponível em:

<http://educa.fcc.org.br/pdf/rbedu/v22n71/1809-449X-rbedu-22-71-00143.pdf>.
Acesso em 20 abr. 2023.

AMARAL, Nelson Cardoso. Corte de recursos da educação atrasa recuperação do setor, alertam especialistas. [Entrevista cedida a Augusto]. In: CASTRO, Augusto]. Corte de recursos da educação atrasa recuperação do setor, alertam especialistas. Senado Notícias, 2022. Disponível em: Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/11/07/desmonte-no-orcamento-da-educacao-atrasa-recuperacao-do-setor-alertam-especialistas>. Acesso em: 1º maio 2023.

AMARAL, Nelson Cardoso. “As universidades federais brasileiras sob ataque do governo Bolsonaro.” Propuesta Educativa, Buenos Aires, Argentina, v. 2, n. 52, p. 127-138, 2019. Disponível em: Disponível em: <https://www.redalyc.org/jatsRepo/4030/403062991011/403062991011.pdf> Acesso em: 7 fev. 2023.

AMARAL, Nelson Cardoso. “Com a PEC 241/55 (EC 95) haverá prioridade para cumprir as metas do PNE (2014-2024)?” Revista Brasileira de Educação, v. 22, n. 71, p.1-25, 2017. Disponível em: <http://educa.fcc.org.br/pdf/rbedu/v22n71/1809-449X-rbedu-22-71-00143.pdf>. Acesso em 20 abr. 2023.

AMARAL, Nelson Cardoso. Financiamento da Educação Superior: Estado X Mercado. São Paulo: Cortez; Piracicaba: Unimep, 2003.

AMARAL, Nelson Cardoso. “O Fundeb permanente em tempos de desconstrução e desfazimento: mobilização e um basta veemente.” Educação e Sociedade, Campinas, v. 42, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/G33VWr5XX7rpXRFJSCM9myP/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 26 jun. 2023.

AMARAL, Nelson Cardoso. “PEC 241/55: a ‘morte’ do PNE (2014-2024) e o poder de diminuição dos recursos educacionais.” Seção Especial da RBP AE (Revista Brasileira de Política e Administração da Educação), v. 32, n. 3, p. 653-673, setembro/dezembro 2016.

ASSIS, L. M.; COSTA, A. F. C.; LOPES, P.I. X.; GOMES, D. F. “Avaliação da Educação Superior e Plano Nacional de Educação: tensões, mudanças e perspectivas.” Revista Inter-Ação, Goiânia, v. 45, n. 3, p. 746-762, 2020. DOI 10.5216/ia.v45i3.62178.

ASSIS, Lúcia Maria; CARVALHO, Renata Ramos da Silva; COSTA, Aline Fagner de Carvalho. Avaliação da educação superior no contexto do PNE (2014-2024): tensões, desafios e perspectivas em construção. In: CARVALHO,

Renata Ramos da Silva; LIMA, João Ferreira; PEREIRA, Daniela da Costa Britto. (org.). Políticas de educação superior e PNE (2014-2024): expansão, qualidade e tendências. Brasília: ANPAE, 2019, v.1, p. 1-216.

ASSIS, Lúcia Maria; CARVALHO, Renata Ramos da Silva; COSTA, Aline Fagner de Carvalho. Avaliação da educação superior no contexto do PNE (2014-2024): tensões, desafios e perspectivas em construção. In: CARVALHO, Renata Ramos da Silva; LIMA, João Ferreira; PEREIRA, Daniela da Costa Britto. (org.). Políticas de educação superior e PNE (2014-2024): expansão, qualidade e tendências. Brasília: ANPAE, 2019, v.1, p. 1-216.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. “Plano Nacional de Educação e planejamento: A questão da qualidade da educação básica.” Revista Retratos da Escola, Brasília, v. 8, n. 15, p. 265-280, jul./dez. 2014.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. “Reflexões sobre políticas públicas e o PNE.” Revista Retratos da Escola, Brasília, v. 4, n. 6, p. 27-35, jan./jun. 2010.
Disponível em: [file:///C:/Users/Joicy/Downloads/63-Texto%20do%20Artigo-115-182-10-20120505%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Joicy/Downloads/63-Texto%20do%20Artigo-115-182-10-20120505%20(2).pdf). Acesso em 2 abr. 2023.

BODIÃO, I. S. “Reflexões sobre as Ações da Sociedade Civil na Construção do PNE 2014/2024.” Educação & Realidade, Porto Alegre, v. 41, n. 2, p. 335-358, abr./jun. 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/2175-623651115>

BRASIL. Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências, Brasília, DF, 2014.

BRASIL. Decreto nº 7.824, de 11 de outubro de 2012. Regulamenta a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, que dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio. Diário Oficial da União, Brasília, 15 out. 2012b.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 16 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2016.
Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm.
Acesso em: 08 abr. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Censo da Educação Superior 2021: notas estatísticas. Brasília, DF: INEP, 2022.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Relatório do 4º ciclo de monitoramento das metas do PNE-2020. Brasília, DF: INEP, 2022.

BRASIL. Projeto de Lei (PL) n. 8.035, de 20 de dezembro de 2010. Disponível em:

BRASIL. Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2022. – Brasília, DF: INEP, 2022.

BRASIL-INEP. Plano Nacional de Educação - PNE 2014-2024: linha de base. Meta 12: ficha técnica. Brasília: INEP, 2015. Disponível em: https://simec.mec.gov.br/pde/pne/notas_tecnicas/Nota_Tecnica_Meta_12_ciclo_1.pdf. Acesso em fev. 2023.

CABRAL NETO, Antônio. ; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. Meta 13 - Titulação de professores da educação superior. In: OLIVEIRA, João Ferreira de; GOUVEIA, Andrea Barbosa Gouveia; ARAÚJO, Heleno Araújo. (Org.). Caderno de avaliação das metas do plano nacional de educação: PNE 2014-2024. BRASÍLIA: , 2018, v. 01, p. 01-70.

CARVALHO, Renata Ramos da Silva; OLIVEIRA, João Ferreira. de. “Expansão e qualidade da educação superior: um balanço das metas 12, 13 e 14 do Plano Nacional de Educação - PNE 2014-2024.” Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior, Campinas; Sorocaba, SP, v. 27, n. 2, p. 227–247, 2022. Disponível em: <https://periodicos.uniso.br/avaliacao/article/view/5085>. Acesso em: 10 jun. 2023.

CASTRO, Augusto. Corte de recursos da educação atrasa recuperação do setor, alertam especialistas. Senado Notícias, 2022. Disponível em: Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/11/07/desmonte-no-orcamento-da-educacao-atrasa-recuperacao-do-setor-alertam-especialistas>. Acesso em: 1º maio 2023.

CATELLI JÚNIOR, Roberto. Por que o PNE não saiu do papel, 2019. Centro de Referência em Educação Integral. Disponível em: <https://educacaointegral.org.br/especiais/5-anos-do-pne/reportagens/por-que-o-pne-nao-saiu-do-papel/>. Acesso em: 01 mai. 2023.

CONSELHOS DE EDUCAÇÃO E DIREITOS HUMANOS (CEDH): diálogos da contemporaneidade. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2009. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/projetoseducacionais.pdf> Acesso em: nov. 2017. Acesso em: 20 abr. 2023.

CORTE, Marilene Gabriel Dalla; SARTURI, Rosane Carneiro; MOROSINI, Marília Costa. “Dossiê Organismos Multilaterais e Políticas Públicas no Cenário da Educação Básica e Superior: Diretrizes, Desafios e Práticas.” Roteiro, vol. 43, núm. 1, pp. 15-20, 2018.

COSTA, Aline Fagner de Carvalho e; OLIVEIRA, Ferreira Oliveira; GOMES, Daniela Fernandes, “Mudanças na avaliação da educação superior no período de 2016-2019: flexibilização, (des)regulamentação e autorregulação.” Revelli: Revista de Educação, Língua e Literatura da UEG, Inhumas, v. 12, p. 1-21, 2020.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/D7824.htm. Acesso em: 10 maio 2023.

DOURADO, Luiz Fernandes. “Plano Nacional de Educação: o epicentro das políticas de estado para a educação brasileira.” Goiânia: Editora da Imprensa Universitária; Anpae, 2017. 216 p. ISBN: 978-85-93380-18-1

DOURADO, Luiz Fernandes. “Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política.” Educação e Sociedade, Campinas, v. 31, n. 112, p. 675-705, jul-set. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v31n112/03>. Acesso em: 29 abr. 2023.

FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola; SANTOS, Maria de Fátima Martins dos. “A Meta 20 do PNE 2014-2024: compromissos e desafios para o contexto do financiamento educacional.” Fineduca – Revista de Financiamento da Educação, Porto Alegre, v. 7, n. 3, 2017. DOI:

FERREIRA, Diana Regina dos Santos Alves. Modo de regulação neoliberal e o fundo público no Brasil (2010-2020: a Emenda Constitucional n. 95/2016 e o financiamento do Ministério da Educação. 2022. 196f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Goiás, 2022. Disponível em: <repositorio.bc.ufg.br/tese/handle/tese/12123>. Acesso em: 22 dez. 2022

FERREIRA, Suely; MORAES, Karine Nunes de; OLIVEIRA, João Ferreira de. “PNE 2014-2024 e a redução das desigualdades regionais.” Revista Educação e Políticas em Debate, v. 10, n. 1, p. 370-387, 2021.

FREY, Klaus. “Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes a prática de políticas públicas no Brasil.” Planejamento e políticas públicas, Brasília, n. 21, jun. 2000, 212-259.

INEP. Dicionário de Indicadores Educacionais. Brasília: INEP, 2004.

JARDIM, Caio Eduardo. “A Expansão e o Financiamento da Pós-Graduação no Brasil e a Meta 14 do Plano Nacional de Educação.” Fineduca, v. 10, n. 2, p. 1-

15, 2020. Disponível em:

<https://seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/87919/56051>. Acesso em: 10 maio 2023.

LIMA, Paulo Gomes. "O planejamento da educação brasileira (PNE 2001-2010; 2014-2024)." *Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação*, Araraquara, v. 15, n. esp. 1, p. 704-718, maio 2020. e-ISSN: 1982-5587. DOI: <https://doi.org/10.21723/riaee.v15iesp.1.13344>. Acesso em: 3 maio 2023.

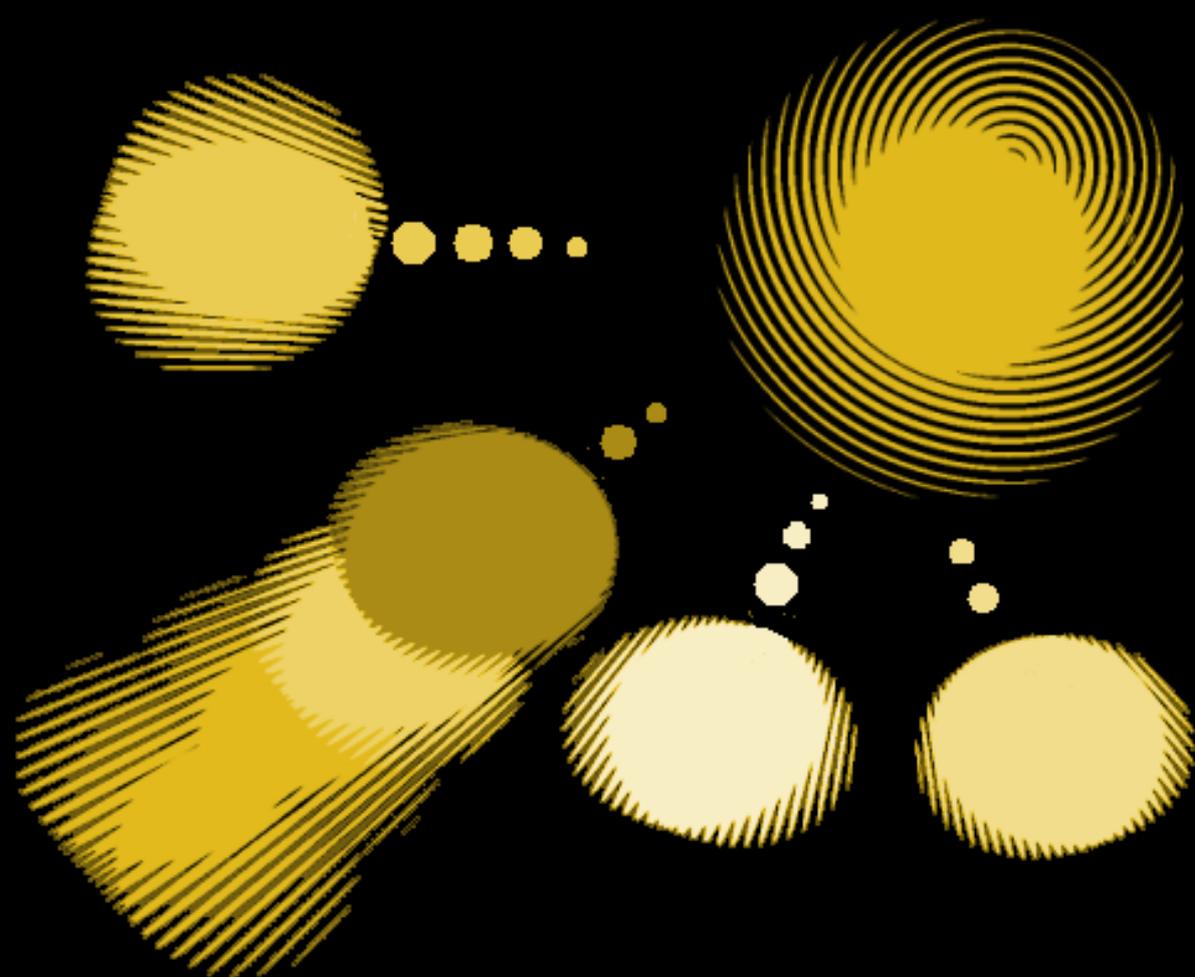
OLIVEIRA, João Ferreira; DOURADO, Luiz Fernandes. "Meta 12 do PNE: Educação Superior." In: GOUVEIA, A. B.; ARAÚJO, H. *Caderno de avaliação das metas do Plano Nacional de Educação: PNE 2014-2024*. Brasília: ANPAE, 2018. p. 46-47.

SAVIANI Demerval. *Da nova LDB ao FUNDEB: por uma outra política educacional*. 2. ed. rev. e amp. Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

SILVA, Camila Vieira Genkawa. "Plano nacional de educação (PNE): Origem e Concepções." *Ensaio Pedagógico* (Sorocaba), vol.7, n.1, jan./abr. 2023, p.52-60

II

REVISÃO DE LITERATURA NA PESQUISA SOBRE O PNE (2014-2024): O QUE FOI PRODUZIDO?



A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO CONTEXTO DO PNE (2014-2024) E AS NOVAS BASES LEGAIS

**Andréia da Silva Quintanilha Sousa
Jonathan Alves Martins
Girliany Santiago Soares
Emanuelle Lourenço do Nascimento
Djamiro Ferreira Acipreste Sobrinho**

Considerações iniciais

Este capítulo apresenta os resultados parciais da investigação no âmbito do projeto integrado de pesquisa intitulado “Expansão e qualidade da educação superior no contexto do plano nacional de educação – PNE- 2014-2024: transições políticas, novos modos de regulação e perspectivas de controle social”. O objetivo geral dessa pesquisa é “analisar as políticas, indicadores, metas, estratégias e processos de expansão da educação superior, estabelecidas, sobretudo, a partir do PNE (2014-2024), considerando as transições políticas, os novos modos de regulação” (UNIVERSIDADE FEDERAL DO GOIÁS, 2021, p. 20).

Esse Projeto conta com docentes-pesquisadores de programas de pós-graduação em educação das seguintes universidades: Universidade Federal de Goiás (UFG), Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Universidade Estadual do Rio Grande do Norte (UERN) e Universidade Estadual de Goiás (UEG).

Dentro da metodologia adotada no Projeto Integrado, couberam ao Grupo de Análise de Políticas Públicas Intersectorial (GAPPI)¹ o levantamento e a análise dos dispositivos legais que promoveram “mudanças no sistema de avaliação, regulação e supervisão (procedimentos e indicadores de credenciamento/recredenciamento, autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos de graduação); índices e avaliação institucional” em consonância com a Meta 12 do PNE (UNIVERSIDADE FEDERAL DO GOIÁS, 2021, p. 22).

Em seus estudos, o GAPPI mescla elementos analíticos das ciências políticas e das ciências sociais (MÉSZÁROS, 2004;2006; GRAMSCI, 2017; DARDOT; LAVAL, 2016; LAVAL, 2019; 2020; 2022; FAIRCLOUGH, 2008; DIJK, 2020; SABATIER, 2007; MULLER; SUREL, 2002; MULLER, 2018; MARTINS; SOUSA; PEDROSA, 2022) a fim de produzir explicações dos casos empíricos analisados e, no caso da pesquisa mencionada, responder ao seu objetivo geral.

Assim, a nossa investigação buscou analisar a expansão da educação superior no Brasil, conforme preconizada na meta 12 do PNE, a partir das alterações nos marcos legais, tomando a Abordagem Cognitiva de Políticas Públicas (ACPP) e a Análise Crítica do Discurso (ACD) como referenciais de análise.

Fazemos essa opção teórica porque reconhecemos que há uma grande lacuna de pesquisas que incorporam o papel das ideias, das crenças, dos valores e dos atores sociais² na construção das políticas públicas; em outras palavras, explicações acerca da capacidade que esses atores têm de mobilizar recursos específicos, meios e métodos de incorporação dos interesses (ou valores) dos atores na formulação das políticas educacionais brasileiras ainda são raras.

¹ Líder: Andreia da Silva Quintanilha Sousa, vice-líderes: Rute Alves Sousa, Djamiro Ferreira Acipreste Sobrinho, Emanuelle Lourenço do Nascimento, Francisco Melquiades Falcão Leal, Girliany Santiago Soares, Jonathan Alves Martins e Roseli Santos da Silva Florencio.

² “Os atores são agentes (individuais e coletivos) identificados na medida em que eles participam da ação pública [...]. Os atores das políticas públicas são constrangidos pela mudança global e livres porque possuem uma capacidade irreduzível de mobilizar recursos específicos e converter esses recursos em estratégias particulares” (MULLER, 2018, p. 61-66).

O preenchimento dessa lacuna de pesquisas tem mobilizado o GAPPI a fim de identificar de forma sistemática quem são os atores sociais que compõem essas redes de interesses na privatização da educação superior, pela via da modalidade a distância, e quais são os seus modos de ação. Os seus discursos são conhecidos, mas precisamos de estudos críticos, como os de Fairclough (2008) e Dijk (2020) para dar materialidade textual, discursiva e política.

Estamos convencidos que precisamos compreender melhor como esses grupos de interesse influenciam as políticas públicas no Brasil, especialmente os marcos legais, via atos administrativos (decretos, portarias, resoluções...). De fato, as agendas de políticas públicas dos governos, tanto a de direita quanto a de esquerda, guardadas as diferenças, evidenciadas por meio dos casos concretos, estão em consonância com a racionalidade neoliberal, marcada pelo discurso da superioridade do mercado. É preciso ir além dessa constatação que se inscreve no referencial global da ação pública e entendermos como os atores sociais agem. O período do governo Jair Messias Bolsonaro deixou bem claro a força dos grupos de interesses quando seus asseclas estão com a caneta na mão para assinarem os atos administrativos.

Assim, o GAPPI, tomando a ACPP em diálogo com a ACD, visa contribuir com estudos críticos sistemáticos para a maior visibilidade das ações dos atores sociais e por quais mecanismos e discursos conseguem (ou não) influenciar a agenda de políticas públicas dos governos e dos setores, por meio dos casos concretos, com nomes próprios e explicitação de como se organizam, se articulam e quando são (ou não) bem-sucedidos. Um desafio para uma agenda de pesquisa coletiva que nós estamos empenhados em consolidar. Por ora, estamos mapeando esses atores e já podemos afirmar que são grandes corporações, *thinktanks*, associações, movimentos sociais, redes, fóruns que encaram a educação como uma mercadoria altamente lucrativa sob o manto lexical da eficiência, eficácia, efetividade e empreendedorismo, o que nosso Grupo chama de 4Es.

Este capítulo está organizado da seguinte forma: esta primeira parte, que traz as nossas considerações iniciais sobre nossas escolhas teóricas, em seguida, apresentamos o percurso metodológico da investigação e o

levantamento dos marcos legais no período de 2019-2021, em interface com as estratégias da meta 12 do PNE, e por fim trazemos as alterações legais que consideramos significativas para a expansão da educação superior no período analisado pela via privada e a distância.

Percurso metodológico da investigação

O método é um modo de aproximação da realidade, um caminho, diferentes concepções de realidade determinam diferentes métodos. A pesquisa que realizamos está alicerçada na epistemologia crítico-dialética e toma as abordagens críticas, como ACPP e ACD, como manancial teórico de análise. Ainda são poucas as pesquisas que visam integrar as análises das estruturas e dos atores, nos parece profícuo apresentar os atores sociais, as redes, os fóruns, os aspectos cognitivos e os discursos que marcam as políticas educacionais no Brasil em interação com os referenciais globais e intersetoriais que definem as políticas públicas.

Assim como Fairclough (2008), consideramos o discurso como prática política e ideológica que estabelece, mantém e transforma as relações de poder e as entidades coletivas em que existem tais relações. Como prática ideológica, o discurso constitui, naturaliza, mantém e transforma os significados de mundo nas mais diversas posições das relações de poder. E essas mudanças sociais podem ser concretizadas por meio da ação pública. Daí a importância de analisá-las. Definir o que são as políticas públicas e quais são os discursos veiculados pelos atores sociais que têm poder de influenciar as agendas dos governos nos ajuda a compreender as mudanças implementadas no período analisado, bem como as especificidades institucionais quando analisamos um programa de governo, como, por exemplo, o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) e o Programa Universidade Aberta do Brasil (UAB).

Tendo em vista os limites impostos a este trabalho, não iremos trazer as análises dos discursos que revelam a concepção de educação do governo no poder no período analisado (2019-2021), mas focaremos, apoiados na Abordagem Cognitiva de Políticas Públicas (ACPP), nos documentos legais

implementados que estão em consonância (ou não) com as metas do PNE, especialmente as estratégias 12.2; 12.5; 12.19 e 12.20, sendo possível afirmar que a opção política e discursiva indica que a expansão da educação superior deve ocorrer pela via privada e a distância, bem como a avaliação das IES deve ser flexibilizada. Traremos alguns exemplos extraídos das pesquisas, em nível doutoral, realizadas pelos integrantes do GAPPI para comprovar essa afirmação.

Levantamento dos dispositivos legais em interface com as estratégias da Meta 12 do PNE

A análise das mudanças nas legislações da educação superior no contexto do PNE ocorreu em duas etapas. A primeira consistiu na busca, seleção e caracterização dos documentos por Tipo, Data de publicação, Ementa, Temas, Palavras-chave, Importância e Comentários. Efetuamos a busca por documentos legislativos tais como Atos do Presidente da Mesa, Atos Conjuntos, Decretos, Lei Ordinária, Medida Provisórias, Emendas, Lei Complementar, Lei Ordinária, Resolução do Senado Federal, Resolução CNE/CES, Portarias publicados entre 2019 e 2021 nos portais da Câmara Federal³, do Ministério da Educação⁴, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP⁵ e de Acesso à informação do MEC⁶ com os descritores “educação superior”, “ensino superior”, “PNE”, “Plano Nacional de Educação”.

Criamos uma Planilha Excel e listamos 400 documentos, que foram levantados e categorizados por Temas, a saber: Tema 1. Procedimentos de Regulação (Simplificação de Processos – Expansão de IES – Criação de Cursos – Diploma Digital; Tema 2. Procedimentos de Avaliação (Diminuição de Exigências – Comissão Técnica de Avaliação – Flexibilização e Diminuição do Controle da Qualidade); Tema 3. Procedimentos de Supervisão (Concessão de Mais Autonomia – Ampliação de Vagas – Credenciamento/Recredenciamento – Oferta de Cursos Etc.); Tema 4. Mudanças nos Processos de Atribuições dos Órgãos Públicos – Redução das Burocracias – Cadastro de Concluinte –

³ Ver: <https://www2.camara.leg.br>.

⁴ Ver: <https://portal.mec.gov.br>.

⁵ Ver: <https://www.gov.br/inep/pt-br>.

⁶ Ver: https://www.gov.br/mec/pt-br/media/acao_informacao.

Alteração de Indicadores de Qualidade [Maior Subjetividade]; Tema 5. Regulação e Avaliação da EaD (Oferta de EaD em Curso Presencial); Tema 6. Enade (Apuração de Denúncias Etc.); Tema 7. Sinaes (Comissão Técnica de Avaliação Etc.); Tema 8. Outro.

Os documentos categorizados foram distribuídos entre os membros da equipe conforme a seguinte organização: Pesquisador 1 (1 Ato Presidente da Mesa, 55 Decretos); Pesquisadora 2 (40 Decretos de 2019; 17 Leis Ordinárias de 2019); Pesquisadora 3 (24 Leis Ordinárias de 2019, 33 Decretos de 2020); Pesquisador 4 (8 Decretos de 2020, 7 Decretos de 2021, 36 Leis Ordinárias de 2019; 1 Lei Complementar de 2021, 1 Ato Conjunto de 2021, 3 Atos do Presidente da Mesa de 2021); Pesquisadora 5 (57 Decretos de 2021); Pesquisador 6 (2 Decretos de 2021, 2 Emendas Constitucionais de 2021, 5 Leis Complementares, 35 Leis Ordinárias, 10 Medidas Provisórias, 2 Resoluções do Senado Federal, 1 Resolução CNE) e Pesquisadora 7 (8 Resoluções CNE/CES, 4 Resoluções CNE/CB, 6 Resoluções CNE/CP, 41 Portarias – 39 Portarias 2020 e 3 de 2021).

Na segunda etapa, foram selecionados 53 documentos listados como importantes para a pesquisa PNE, como também para as Teses e Dissertações realizadas pelos membros do GAPPI, como mostra o quadro a seguir:

Quadro 1 – Documentos selecionados por tipo, indicação e ementa		
Tipo	Indicação	Ementa
Decreto	n.º 10.049, de 9 de outubro de 2019	Institui o Núcleo Nacional de Educação Permanente do Sistema Único de Assistência Social.
Decreto	n.º 9.665, de 2 de janeiro de 2019	Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Educação, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e transforma cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS e Funções Comissionadas do Poder Executivo – FCPE.
Decreto	n.º 10.195, de 30 de dezembro de 2019	Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Educação e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança.
Decreto	n.º 9.910, de 10 de julho de 2019	Altera o Decreto nº 9.305, de 13 de março de 2018, que dispõe sobre a composição e as competências do Conselho de Participação do Fundo Garantidor do Fundo de Financiamento Estudantil - Fies e trata da integralização de cotas do Fundo Garantidor do Fies pela União.
Decreto	n.º 9.854, de 25 de junho de 2019	Institui o Plano Nacional de Internet das Coisas e dispõe sobre a Câmara de Gestão e Acompanhamento do Desenvolvimento de Sistemas de Comunicação Máquina a Máquina e Internet das Coisas.
Lei Ordinária	n.º 13.957, de 18 de dezembro de 2019	Altera a Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2020 e dá outras providências.
Lei Ordinária	n.º 13.844, de 18 de junho de 2019	Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios
Lei Ordinária	nº 13.917, de 28 de novembro de 2019	Abre aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, em favor de diversos órgãos do Poder Executivo, crédito suplementar no valor de R\$ 39.088.048,00, para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente.
Lei Ordinária	n.º 13.918, de 28 de novembro de 2019	Abre aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, em favor de diversos órgãos do Poder Executivo, crédito especial no valor de R\$ 31.528.136,00, para os fins que especifica.
Portaria	n.º 2.117, de 6 de dezembro De 2019	Dispõe sobre a oferta de carga horária na modalidade de Ensino a Distância – EaD em cursos de graduação presenciais ofertados por Instituições de Educação Superior – IES pertencentes ao Sistema Federal de Ensino.
Decreto	n.º 10.502, de 30 de	Institui a Política Nacional de Educação Especial: Equitativa, Inclusiva e com Aprendizado ao Longo da Vida.

	setembro de 2020	
Decreto	n.º 10.287, de 20 de março de 2020	Promulga o Acordo sobre a Criação e a Implementação de um Sistema de Credenciamento de Cursos de Graduação para o Reconhecimento Regional da Qualidade Acadêmica dos Respetivos Diplomas no Mercosul e Estados Associados, firmado em San Miguel de Tucumán, em 30 de junho de 2008.
Decreto	n.º 10.382, de 28 de maio de 2020	Institui o Programa de Gestão Estratégica e Transformação do Estado, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, altera o Decreto nº 9.739, de 28 de março de 2019, que estabelece medidas de eficiência organizacional para o aprimoramento da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.
Decreto	n.º 10.408, de 30 de junho de 2020	Altera o Decreto nº 10.154, de 4 de dezembro de 2019, para prorrogar a vigência do Escritório de Governança do Legado Olímpico – EGLO e o prazo de remanejamento de cargos em comissão do Grupo –Direção e Assessoramento Superiores – DAS e Funções Comissionadas do Poder Executivo – FCPE alocados, em caráter temporário, no Ministério da Cidadania.
Decreto	n.º 10.531, de 26 de outubro de 2020	Institui a Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil no período de 2020 a 2031.
Decreto	n.º 10.534, de 28 de outubro de 2020	Institui a Política Nacional de Inovação e dispõe sobre a sua governança.
Lei Ordinária	n.º 14.024, de 9 de julho de 2020	Altera a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, para suspender temporariamente as obrigações financeiras dos estudantes beneficiários do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) durante o período de vigência do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020.
Lei Ordinária	n.º 13.978, de 17 de janeiro de 2020	Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2020.
Lei Ordinária	nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020	Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2021 e dá outras providências.
Ato do President e da Mesa	n.º 2, de 24 de fevereiro de 2021	Prorroga o prazo de vigência da Medida Provisória nº 1.009, de 13 de novembro de 2020.
Decreto	n.º 10.855, de 11 de novembro de 2021	Transforma Funções Comissionadas de Coordenação de Curso - FCC em Cargos de Direção - CD e Funções Gratificadas - FG.
Resolução o CNE/CE S	nº 2, de 24 de abril de 2019	Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Engenharia.

Resolução o CNE/CE S	n.º 3, de 15 de agosto de 2019	Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Medicina Veterinária e dá outras providências.
Resolução o CNE/CE S	n.º 1, de 29 de dezembro de 2020	Dispõe sobre prazo de implantação das novas Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) durante a calamidade pública provocada pela pandemia da COVID-19.
Resolução o CNE/CE S	n.º 1, de 26 de março de 2021	Altera o Art. 9º, § 1º da Resolução CNE/CES 2/2019 e o Art. 6º, § 1º da Resolução CNE/CES 2/2010, Diretrizes Curriculares Nacionais dos Cursos de Graduação de Engenharia, Arquitetura e Urbanismo.
Resolução o CNE/CE S	n.º 2, de 19 de abril de 2021	Altera o art. 5º da Resolução CNE/CES nº 5/2018, que institui as Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Direito.
Resolução o CNE/CE S	n.º 3, de 21 de junho de 2021	Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais do curso de graduação em Odontologia e dá outras providências.
Resolução o CNE/CE S	n.º 5, de 14 de outubro de 2021	Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Administração.
Resolução o CNE/CE B	n.º 2, de 16 de agosto de 2021	Dispõe sobre Diretrizes Operacionais para implementação do Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE) como instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade social da educação.
Resolução o CNE/CP	n.º 1, de 2 de julho de 2019	Altera o Art. 22 da Resolução CNE/CP nº 2, de 1º de julho de 2015, que define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial em nível superior (cursos de licenciatura, cursos de formação pedagógica para graduados e cursos de segunda licenciatura) e para a formação continuada.
Resolução o CNE/CP	n.º 2, de 20 de dezembro de 2019	Define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial de Professores para a Educação Básica e institui a Base Nacional Comum para a Formação Inicial de Professores da Educação Básica (BNC-Formação).
Resolução o CNE/CP	n.º 2, de 5 de agosto de 2021	Institui Diretrizes Nacionais orientadoras para a implementação de medidas no retorno à presencialidade das atividades de ensino e aprendizagem e para a regularização do calendário escolar.
Portaria	n.º 14, de 3 de janeiro de 2020	Estabelece o Regulamento do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes - ENADE 2020
Portaria	n.º 342, de 17 de março de 2020	Delega competência ao Secretário – Executivo

Portaria	n.º 357, de 20 de março de 2020	Prazos para a publicação de atos normativos no Mec revisados e consolidados
Portaria	n.º 556, de 24 de março de 2020	Revisão e Consolidação dos atos normativos do MEC
Portaria	n.º 375, de 3 de abril de 2020	Comitê Operativo Emergencial do MEC - COE-MEC
Portaria	n.º 647, de 6 de abril de 2020	Altera a Portaria 491, medidas de prevenção ao COVID-19 no MEC
Portaria	n.º 421, de 23 de abril de 2020	Programa Conta pra mim
Portaria	n.º 734, de 30 abril de 2020	Regulamenta incisos da Portaria nº 849, de 22 de abril de 2019, do MEC
Portaria	n.º 503, de 28 de maio de 2020	Política de Governança do Ministério da Educação
Portaria	nº 1.044, de 4 de agosto de 2020	Projeto 914BRZ1139 - Sistema Nacional Articulado de Educação
Portaria	n.º 4, de 7 de agosto de 2020	Cooperação técnica recebida de organismos internacionais
Portaria	n.º 784, de 30 de setembro de 2020	Listagem completa de atos normativos do MEC
Portaria	n.º 767, de 21 de setembro de 2020	Prazo para a publicação de atos normativos do MEC
Portaria	n.º 858, de 20 de outubro de 2020	Permuta de Função Comissionada do Poder Executivo - FCPE
Portaria	n.º 1.520, de 20 de novembro de 2020	Normas a serem observadas por ocasião de desligamento ou afastamento de servidores do MEC
Portaria	n.º 1.029, de 2 de dezembro de 2020	Resultado da avaliação de desempenho institucional do MEC
Portaria	n.º 1.036, de 7 de dezembro de 2020	Aprova o Regimento Interno do Subcomitê Assessor do MEC

Portaria	n.º 23, de 19 de janeiro de 2021	Define ações e metas do exercício de 2020-2021
Portaria	n.º 24, de 19 de janeiro de 2021	Competências Profissionais Re-saber
Portaria	n.º 37 de 20 de janeiro de 2021	Estabelece critérios e procedimentos para a formalização e descentralização de créditos orçamentários efetuados para execução das políticas públicas no âmbito do Ministério da Educação

Fonte: Quadro elaborado pelos autores (2023).

Como vimos no quadro, foram analisados cinco Decretos de 2019, quatro Leis Ordinárias de 2019, sete Decretos de 2020, três Leis Ordinárias de 2020, uma Lei Complementar de 2020, um Ato do Presidente de 2021, um Decreto de 2021, sete Resoluções CNE/CES, uma Resolução CNE/CB, três Resoluções CNE/CP, vinte Portarias (treze Portarias 2021 – Procedimentos de Supervisão; onze Resoluções (7 CES; 1 CB; 3 CP) Mudanças nos processos de atribuições dos órgãos públicos; uma Portaria – ENADE; três Portarias – Mudanças nos processos de atribuições dos órgãos públicos, três Portarias (uma de 2020 e duas de 2021) – Regulação e avaliação da EaD.

As alterações legais e atores sociais em interface com PNE

O Plano Nacional de Educação (2014-2024), instituído pela Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014 (BRASIL, 2014), é um plano decenal, com força constitucional, que orienta as diretrizes e metas da educação pública e privada no país em seus diferentes níveis e segmentos. Como destaca Azevedo (2012, p. 30):

Vale lembrar, de início, que, segundo reza a terminologia da planificação, o conteúdo de um Plano refere-se a um tempo que virá, a um futuro e, como tal, constitui uma tentativa de antecipação, uma visão prévia do porvir. No entanto, não se trata apenas de prever, de construir cenários, e sim de buscar uma nova situação futura, uma transformação da realidade atual, incorporando, ao mesmo tempo, as dinâmicas possibilidades do real.

De fato, “as dinâmicas possibilidades do real” no período analisado denotam que embora o Plano Nacional de Educação tenha força de lei, as

alterações nos marcos legais o depreciaram e inviabilizaram o cumprimento de suas metas, período que a educação foi atacada veemente pelo governo do presidente Jair Messias Bolsonaro (2018-2022).

Assim, cabe destacar que a meta 12 visa

elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público.

A meta 12 têm 21 estratégias para atingir o objetivo a que se propõe, das quais destacaremos neste trabalho as estratégias 12.2, 12.5, 12.19, 12.20. Essas estratégias deixam claro que a ampliação e a oferta de vagas na educação superior devem ocorrer por meio “da expansão e interiorização da rede federal de educação superior, da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e do sistema Universidade Aberta do Brasil” [...] a fim de uniformizar a expansão no território nacional”. Assim, embora a estratégia 12.2 contemple a expansão e interiorização “da rede federal de educação superior”, no período 2019-2021, assistimos a expansão da modalidade a distância por meio das IES privado-mercantis e grande retração orçamentária para IFES e cortes orçamentários profundos no Sistema Universidade Aberta do Brasil, programa voltado exclusivamente para IES públicas (Portaria n.º 2.117/2019).

Com relação à estratégia 12.5,

ampliar as políticas de inclusão e de assistência estudantil dirigidas aos (as) estudantes de instituições públicas, bolsistas de instituições privadas de educação superior e beneficiários do Fundo de Financiamento Estudantil – FIES [...] objetivando reduzir as desigualdades étnico-raciais e ampliar as taxas de acesso e permanência na educação superior [...].

Sabemos que a permanência é regulamentada pelo Decreto n.º 7.234/2010 – PNAES, executado no âmbito do Ministério da Educação e tem como finalidade “ampliar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal” (BRASIL, 2010). Por ser um decreto, o referido programa é firmado por um ato administrativo unilateral, e não tem discussão e aprovação na casa legislativa, ou seja, não é submetido ao processo legislativo,

conseqüentemente, tem menos força normativa, sendo concebido e assinado na instância presidencial.

Apesar de ter menos força normativa, o referido Decreto n.º 7.234/2010 representa a força de mobilização de diferentes atores sociais, representados por fóruns, entre eles o Fórum Nacional dos Pró-Reitores de Assuntos Estudantis (FONAPRACE), a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições de Ensino Superior (ANDIFES) e a União Nacional dos Estudantes (UNE). Os fóruns são espaços que desempenham papel importante no espaço das políticas públicas, é o lugar das análises de determinada realidade e soluções para determinados problemas que afetarão na decisão da política por meio do jogo de atores e da transformação das matrizes cognitivas (MULLER, 2018).

Além do mais, o decreto PNAES significa um marco histórico para a política de assistência estudantil no Brasil, representa a luta em busca de garantia de um direito para os estudantes das IFes desse país.

Ainda com relação à estratégia 12.5, no início do ano de 2020, o mundo se deparou com a pandemia do novo coronavírus – covid-19. O contexto social, político e econômico vigente durante o período da pandemia apontou as divergências da opção por uma proposta de perpetuação do capital, que é sustentado, entre outros elementos, na lucratividade privada e na desigualdade social. Conseqüentemente, os efeitos dessa pandemia em nações e regiões distintas indicam a debilidade e incoerências do sistema socioeconômico vigente, apontam para a crise que lhe é inerente e que ficou ainda mais evidente com as implicações da covid-19.

Nesse sentido, os efeitos da pandemia foram e têm sido devastadores para toda a sociedade, afetando, principalmente, uma grande parcela da sociedade excluída de bens, direitos e cidadania, ou seja, as pessoas que compõem os grupos sociais mais empobrecidos. Dessa forma, esses efeitos da crise gerada pela pandemia afetam desproporcionalmente as diferentes ordens sociais e espaços geográficos.

Esses efeitos da crise pandêmica refletem no sistema educacional como um todo, e na educação superior não é diferente. A universidade está, pois, inserida num contexto de contradições que engendra a sociedade capitalista e,

por conseguinte, reproduz internamente os processos excludentes existentes fora dela. A Pesquisa de Perfil Discente das IFES de 2018, estruturada pelo FONAPRACE, ressalta que 70,2% dos estudantes possuem renda mensal familiar per capita de até um salário mínimo e meio, ou seja, “sete a cada dez discentes estão incluídos neste perfil de renda coberto pelo PNAES” (FONAPRACE, 2019, p. 37). Realidade agravada com a pandemia, impactando no âmbito educacional

Assim, o sistema educacional brasileiro passa por diversas modificações decorrentes da pandemia covid-19, modificações essas sustentadas na Lei n.º 14.040, de 18 de agosto de 2020, “que estabelece normas educacionais excepcionais a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo n.º 6, de 20 de março de 2020 que altera a Lei n. 11.947, de 16 de junho de 2009”. E a Portaria n.º 544, de 16 de junho de 2020, “que dispõe sobre a substituição das aulas presenciais por aulas em meios digitais, enquanto durar a situação de pandemia do novo coronavírus – Covid-19, e revoga as Portarias MEC n.º 343, de 17 de março de 2020, n.º 345, de 19 de março de 2020, e n.º 473, de 12 de maio de 2020”.

Dessa forma, as ações de Assistência Estudantil tomaram novas direções para atender a realidade vigente. Foram criadas modalidades de auxílios e bolsas com foco em ofertar amparo para os estudantes em situação de vulnerabilidade econômica durante o período pandêmico.

A título de exemplo, vale destacar que a Universidade Federal do Semi-Árido/UFERSA, em agosto de 2020, por meio da Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis (PROAE), no uso de suas atribuições legais ou regulamentares, com base na Portaria do Ministério da Educação n.º 544/2020, no Decreto n.º 7.234/2010 e na Resolução Consuni/UFERSA n.º 003/2020, lança o edital de seleção pública para o auxílio inclusão digital com objetivo de possibilitar a permanência dos estudantes nas atividades e programações, exclusivamente digitais e realizadas de forma remota. Dispondo o benefício para aquisição de equipamentos tecnológicos (UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO, 2020a).

A UFERSA, durante os anos de 2020 e 2021, teve a publicação de editais destinados para o auxílio inclusão digital para a compra de equipamentos e para ofertar plano de internet ou pacote de dados. No ano de 2020, foram repassados valores na ordem de R\$ 2.103.900,00 distribuídos entre 2.540 benefícios pagos. Destes, 1.491 são da modalidade Auxílio Inclusão Digital (Equipamento), sendo R\$ 1.200,00 cada. E para o plano de internet ou pacote de dados, foram pagos 1.049 benefícios de R\$ 300,00 cada, conforme consta no relatório de gestão de 2020. O recurso para esses benefícios foi oriundo de financiamento PNAES (UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO, 2020b).

No ano seguinte, foram repassados R\$ 4.217.433,86 alocados em 2.914 benefícios pagos, conforme consta no relatório de gestão de 2021. Dos benefícios pagos, 1.253 são da modalidade Auxílio Inclusão Digital (Equipamento), sendo R\$ 3.000,00 cada. E para o plano de internet ou pacote de dados, foram pagos 1.610 benefícios de R\$ 400,00 cada, de acordo com o Edital n.º 004/2021 – PROAE. O recurso para esses benefícios é oriundo de financiamento PNAES (UFERSA, 2021). E o auxílio inclusão digital – Equipamento – Graduação EAD no valor de R\$ 152.995,41 sendo pagos 51 benefícios, de acordo com o Edital n.º 009/2021 – PROAE. A fonte de custeio para o pagamento desse benefício é originária da emenda parlamentar de número 38860019, ação 4002 (assistência ao estudante do ensino superior).

Na Universidade Federal do Rio Grande do Norte, a Reitoria lançou um edital para adesão ao auxílio inclusão digital devido ao atraso na implementação do projeto Alunos Conectados pelo MEC, o que poderia atrasar o retorno das aulas remotas. Em 2020, a política de assistência estudantil da UFRN atendeu 7.746 estudantes, superando em 15,84% a meta estabelecida pela Lei Orçamentária Anual (LOA) de 6.687 estudantes. Através da Divisão de Assistência Social e Ações de Permanência (Dasap) da Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis (Proae), foram divulgados os editais para o Auxílio de Inclusão Digital destinado aos estudantes da graduação presencial matriculados. Além disso, foi oferecido o Auxílio Instrumental, no valor de R\$ 1.200,00, para a aquisição de dispositivos eletrônicos. O Auxílio de Inclusão Digital, no valor de R\$ 150,00, foi concedido em parcela única, permitindo que os estudantes acessassem a internet, adquirissem pacotes de dados e participassem das

atividades acadêmicas remotas. Esse auxílio foi uma medida temporária até a implementação do Projeto Alunos Conectados pela UFRN, em parceria com o Ministério da Educação e a Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (MEC/RNP). Os estudantes beneficiados pelo auxílio precisavam estar inscritos no Cadastro Único e em situação de vulnerabilidade social, sendo a Dasap responsável pela avaliação dos requerentes e pelo cumprimento dos critérios (MARTINS, 2023).

Assim, apesar de se tratar do mesmo Programa, podemos observar que as IFES têm autonomia para gerir o recurso, o que ratifica a nossa compreensão da necessidade de se analisar as políticas públicas enquanto um constructo social e de pesquisa como assevera Muller (2018).

Para a estratégia 12.19, cuja ênfase é a melhoria dos prazos e a qualidade dos procedimentos adotados na área de avaliação, regulação e supervisão dos processos de “autorização de cursos e instituições, de reconhecimento ou renovação de reconhecimento de cursos superiores e de credenciamento ou credenciamento de instituições, no âmbito do sistema federal de ensino”, assistimos à flexibilização para facilitar a expansão das IES privadas-mercantis e da modalidade a distância (Decreto n.º 9.910, de 10 de julho de 2019; Decreto n.º 10.287/2020; Decreto n.º 10.382/2020).

A estratégia 12.20 trata dos “benefícios destinados à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores presenciais ou a distância” e o que assistimos nesse período foram alterações no Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior – FIES (Lei Ordinária n.º 14.024/2020 e Lei n.º 14.375, de 2022).

Assim, embora não seja explicitado claramente pelos governos que a sua opção política é expandir a educação superior pela via privada e na modalidade a distância, os marcos legais e os dados oficiais ratificam essa compreensão, como veremos a seguir.

Análise das alterações legais: primeiras aproximações

O Plano Nacional de Educação tem força de lei e é promulgado sob um contexto de neoliberalismo progressista – que no Brasil foi sinalizado por

governos social-democratas, representados pelos governos do Partido dos Trabalhadores (PT) de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006/2007-2010) e Dilma Vana Rousseff (2011-2014/2015-2016) –, no qual a constituição das políticas públicas assume um caráter mais democrático, com fóruns, conferências, audiências públicas, entre outros métodos, que asseguram a participação de grupos de interesse, com destaque para os sindicatos de professores, as entidades estudantis e as associações de pesquisadores.

Nesse contexto de espaços de debate e disputa, é salutar evidenciar a abertura aos setores de luta em defesa da educação, movimentos que, em um contexto ditatorial ou, no mínimo, autoritário, foram sufocados. Contudo, a ampliação da participação política na definição da agenda educacional contribui, mas não assegura que o texto final e o processo de implementação dessa política estejam de fato alinhados com os interesses de publicização da educação. Além da arena de disputas, defronte os atores privatistas da educação, é justo ressaltar que as políticas públicas passam por diversos meandros para a sua implementação. Vale destacar também a existência de incorreções técnicas na elaboração das políticas, advindas do aparato burocrático. Mesmo os governos situados mais à esquerda no espectro político e que defendem interesses democráticos são atravessados pela racionalidade neoliberal. Assim, o viés empresarial da educação no neoliberalismo marca os espaços de elaboração de políticas e as alterações legais ratificam essa compreensão.

Para exemplificar esse fenômeno, podemos analisar a expansão da Educação a Distância (EaD), modalidade estimulada pelo PNE (2014-2024) no curso de suas Metas e Estratégias. As menções à EaD estão presentes entre os seguintes objetivos: fomentar a educação profissional de jovens adultos e das comunidades indígenas e quilombolas na modalidade a distância (Estratégia 10.3); fomentar a educação profissional técnica de nível médio a distância (Estratégia 11.3); expandir os cursos de pós-graduação *stricto sensu* por meio da utilização de metodologias, tecnologias e recursos próprios da EaD (Estratégia 14.4) (BRASIL, 2014). Assim, as ideias de Educação a Distância como mecanismo de acesso, democratização e oferta educativa de qualidade da educação básica à pós-graduação perpassam o PNE (2014-2024).

A compreensão da EaD como fator de democratização, acesso e qualidade da educação está presente no referencial cognitivo de atores políticos como a Associação Brasileira de Educação a Distância (ABED), representante de empresas, universidades e instituições privadas interessadas no desenvolvimento da EaD. Segundo a ABED (2013), é uma necessidade premente do século XXI utilizar as Tecnologias da Informação e da Comunicação (TICs) na educação e investir na expansão da EaD, em consonância com a declaração final da Conferência Mundial da Educação Superior (UNESCO, 2009): “bem como da forte demanda popular pela democratização do acesso à educação de qualidade, além da premente necessidade da modernização dos processos e práticas educacionais com vistas a garantir a competitividade nacional” (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA, 2013, p. 1).

Na ocasião da produção do PNE (2014-2024), a ABED participou ativamente dos fóruns e comissões de discussão sobre o Plano. Para a entidade, “a Educação a Distância está parcial e timidamente contemplada no texto atual do PNE, sem possibilitar o pleno desenvolvimento de todo potencial da EAD e da inovação educacional” (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA, 2013, p. 1). Por essa razão, a ABED apresentou sugestões ao PNE, como a proposta de Meta 21 – em alusão à educação do século XXI:

Meta 21: expandir ao máximo, no mínimo triplicar, concomitantemente, o número de alunos matriculados em cursos na modalidade a distância de educação profissional técnica de nível médio e de Educação Superior, de modo a alcançar avanços significativos em termos de matrículas, como forma de democratização de acesso ao conhecimento em todos os níveis educacionais (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA, 2013, p. 2).

A referida Meta, que aponta para uma expansão drástica da EaD – em particular no setor privado de ensino, haja vista os interesses políticos da ABED – não foi aprovada. Porém, é salutar observar que embora a proposta de Meta 21 não conste no PNE (2014-2024), há uma expansão desgovernada da educação a distância, sobretudo no ensino de nível superior (Quadro 2).

Quadro 2 – Percentual de matrículas nas modalidades presencial e a distância em IES privadas (2011-2021)

Ano	Presencial	% Presencial	A distância	% A distância	TOTAL
2011	4.151.371	84%	815.003	16%	4.966.374
2012	4.208.086	82%	932.226	18%	5.140.312
2013	4.374.431	81%	999.019	19%	5.373.450
2014	4.664.542	80%	1.202.469	20%	5.867.011
2015	4.809.793	79%	1.265.359	21%	6.075.152
2016	4.686.806	77%	1.371.817	23%	6.058.623
2017	4.649.897	75%	1.591.410	25%	6.241.307
2018	4.489.690	70%	1.883.584	30%	6.373.274
2019	4.231.071	65%	2.292.607	35%	6.523.678
2020	3.775.571	56%	2.948.431	44%	6.724.002
2021	3.363.744	49%	3.544.149	51%	6.907.893

Fonte: Quadro elaborado pelos autores conforme dados do Censo da Educação Superior – 2021.

Como podemos analisar pelo Quadro 2, a modalidade EaD já representa a maioria das matrículas no ensino superior privado. Desde o ano de 2016 percebe-se uma tendência contínua de redução de matrículas no ensino presencial, enquanto as matrículas no ensino a distância cresceram na década de 2011 a 2021. No ano de 2021, as matrículas na EaD perfizeram 51% do total em IES privadas. Ou seja, ainda que não estivesse previsto em uma Meta específica do PNE (2014-2024), o objetivo da ABED foi alcançado.

Muitos fatores podem explicar a expansão da EaD no ensino superior privado, desde a crise política e econômica brasileira, com marco em 2013, que faz do ensino a distância uma forma mais barata de cursar o ensino superior até o parco controle/regulação do Estado sobre a expansão da EaD no setor privado. A publicidade e propaganda dos oligopólios do ensino superior privado, com a oferta de condições facilitadas de pagamento de cursos EaD, bem como a redução da atratividade do ensino presencial, com o decréscimo do número de financiamentos e mudanças nas regras de concessão do Fundo Fundo de

Financiamento Estudantil (FIES), são circunstâncias que também auxiliam na compreensão desse contexto.

Acresce-se a essas razões a pandemia de covid-19 que, ao impossibilitar as atividades presenciais, instaurou o modelo remoto de ensino (ação emergencial) e inspirou novos ingressos ao ensino superior pela modalidade EaD. É notório que os grupos educacionais de ensino utilizaram a pandemia para expandir suas atividades EaD como um período de testes para sistemas, metodologias de ensino e redução de custos em escala (como os custos com manutenção de espaço físicos e profissionais de segurança, limpeza, entre outros).

Essas mutações na oferta da educação a distância decorreram também das alterações legais nos mecanismos de avaliação da EaD, sobretudo no período de contraofensiva à educação instaurado a partir do golpe palaciano em 2016, com a subsunção do governo de Michel Temer (2016-2018).

Além disso, vários documentos sobre indicadores de qualidade foram revogados, resultando, em 2019, na extinção da Comissão de Assessoramento para Revisão dos Processos Avaliativos, Instrumentos e Técnicas de Coleta de Dados e Indicadores da Educação Superior. A referida Comissão teria como função revisar os fundamentos teóricos e metodológicos das validações no âmbito da educação superior. No entanto, a Comissão de Assessoramento foi extinta antes de ter tempo para atuar, pela Portaria nº 984, de 22 de novembro de 2019.

A estratégia 12.19, conforme explicitado, enfatiza que a melhoria de prazos e qualidade da decisão, bem como os procedimentos na área de avaliação, regulação e supervisão, acerca dos processos de autorização de cursos e instituições, o reconhecimento ou renovação de reconhecimento de cursos superiores, credenciamento ou credenciamento de instituições, no âmbito do sistema federal de ensino, devem ocorrer em dois anos. De fato, assistimos à flexibilização para facilitar a expansão das IES privado-mercantis.

A clara simplificação dos credenciamentos é um produto da ação dos *Aparelhos Privados de Hegemonia empresarial* do ensino superior privado, sobretudo privado-mercantil, ou seja, sua prática discursiva ocupa lugar de

referência no Estado diante das ações de coordenação dos *Aparelhos Privados de Hegemonia* e os *Atores Sociais Coletivos* (ACIPRESTE; NASCIMENTO; SOUSA, 2023; GRAMSCI, 2017; MULLER; SUREL, 2002).

Em 2019, nova mudança ocorreu quando a Portaria n.º 2.117, de 6 de dezembro de 2019, publicada em 11 de dezembro de 2019, no *Diário Oficial da União* (DOU 239, Seção 1, p. 131), revogou a Portaria n.º 1.428, de 28 de dezembro de 2018, para regulamentar a oferta de carga horária na modalidade EaD em cursos de graduação presenciais, que passa de 20% para o limite dos 40%. Assim, para a modalidade educação a distância, verifica-se que a Portaria do MEC n.º 2.117, de 06 de dezembro de 2019, aumenta a proporção de atividades a distância em cursos presenciais, agora sendo de até 40% das horas totais do curso presencial.

Na busca por fazer uma pesquisa genealógica do ato administrativo, verifica-se que a atual regulamentação revogou a Portaria n.º 1.428/18, que por sua vez revogou a Portaria n.º 167 1.134/16, e esta a Portaria n.º 4.089/04, que revoga a Portaria n.º 2.253/01, que no final do Governo FHC era regulada pelo Decreto n.º 2.494/98 e este era o primeiro Decreto a regulamentar o Art. 80 da LDB que trata sobre ensino a distância^{7, 8}.

O uso da pesquisa genealógica busca observar os cenários de cada alteração e, em se tratando de ensino superior propriamente dito ou regulação que se aplica ao segmento, existe claramente uma tradição⁹ de se buscar regular o setor por atos administrativos ao invés de atos normativos. Oferecemos como ponto de partida o fato de que o ato administrativo (decreto pelo Presidente da República ou Portaria pelo Ministro de Estado) tem a sua unilateralidade, assim, não necessita do devido processo legislativo, não sucumbe às diversas forças e campos ideológicos para desfigurar a matéria na disputa da hegemonia na matéria da legislação e as emendas que podem alterar o sentido pretendido pelos *Atores Sociais Coletivos* e *Aparelho Privado de*

⁷ Art. 80. O Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada.

⁸ O Art. 80 da LDB (Lei Federal n.º 9.394/96) teve regulamentações pelos Decretos n.º 2.494/1998; n.º 2.561/1998; n.º 5.622/2005; n.º 6.303/2007 e n.º 9.057/2017.

⁹ O ensino superior é regulamentado por decretos desde a Reforma Universitária (Lei Federal n.º 5.540/1968) com o Decreto n.º 574/1969.

Hegemonia empresarial ao buscar novas bases regulamentatórias para o segmento (MULLER; SUREL, 2002; GRAMSCI, 2017).

Verifica-se que a Portaria n.º 2.117/2019 cumpre a função das portarias e decretos anteriores, desde a Reforma Universitária (Lei Federal n.º 5.540/68), ao regulamentar sob as cores do mercado o ensino superior nacional, notadamente o privado-mercantil com seu *ethos* privatista mais agudo e, portanto, exploratório do que fora visto anteriormente. O fato de não tratar dos cursos totalmente a distância, que recentemente se tornaram os com o maior número de matrículas, superando os presenciais, mas por redimensionarem o ensino presencial, não perdem sua importância de análise, posto que o modelo permanece em constante processo de transformação, propondo novas subdivisões híbridas que facilitam o acesso do “cliente”, mas ainda sem pesquisas profundas quanto ao resultado da natureza do conhecimento agregado (ACIPRESTE; NASCIMENTO; SOUSA, 2023; DINIZ, OLIVEIRA; LIMA, 2021).

Os achados da investigação sobre o acesso dos egressos do curso de Direito (grupo YDUQS no estado do Ceará) aos cargos de cúpula do Poder Judiciário e funções essenciais à justiça, entre os anos de 2015 e 2022, revelam um crescimento vertiginoso das matrículas em IES privado-mercantil¹⁰. E essa expansão se deve às mudanças na forma de regulação, supervisão e avaliação implementadas por meio dos atos administrativos.

Finalmente, é possível afirmar que um conjunto de valores, crenças e interesses apresentados pelos *Intelectuais Coletivos*¹¹ e instrumentalizados pelos *Aparelhos Privados de Hegemonia*¹² formam um quadro normativo-

¹⁰ Instituições de ensino superior privado-mercantis são aquelas cujas mantenedoras se organizam em estruturas empresariais em que expandiram a atuação a partir da venda de ações nas bolsas de valores iniciada em 2007. A título exemplificativo, apresentamos grupos educacionais e sua principal bolsa de valores atrelada em ordem alfabética: *Afya* Educação, Tecnologia e Saúde (NASDAQ/EUA), *Anima* Educação (BVMF/Brasil), *Cruzeiro do Sul* Educacional (BVMF/Brasil), *Cogna* Educação (BVMF/Brasil), *Ser* Educacional (BVMF/Brasil), *Vitru* Educação (NASDAQ/EUA) e *YDUQS* (BVMF/Brasil).

¹¹ Filiamo-nos a Gramsci (2017) e categorizamos os produtos do acordo de *Bretton Woods* em 1942 (BM e FMI), bem como o Tesouro dos Estados Unidos da América, OCDE, BIRD, BID, entre outros, como *Intelectuais coletivos*.

¹² Filiamo-nos a Gramsci (2017) entendendo como estrutura ideológica de uma classe dominante como organização material, cujo objetivo é fazer a defesa de valores próprios na construção de “front” ideológico.

cognitivo que transformou o ensino superior brasileiro em um fenômeno quase que único no mundo, que estabeleceu a criação de grupos educacionais com capital aberto na bolsa de valores se consolidando como segmento com grandes investimentos transnacionais, cujas alterações legais são consentâneas.

Considerações finais

As duas primeiras etapas da pesquisa já nos possibilitaram perceber que as alterações legais atendem a uma estratégia clara: as regulamentações da educação são realizadas em sua grande parte por atos administrativos (Decreto pelo Presidente da República ou Portaria pelo Ministro de Estado).

Se fizermos uma pesquisa genealógica desses atos administrativos, verifica-se que

os cenários políticos de cada alteração legal são bem marcados pelos valores e crenças do governo no poder, pois governos de direita e de esquerda adotam políticas educacionais distintas devido a sua orientação ideológica.

O governo do período estudado, de extrema direita, enxerga o setor privado como parte das soluções dos problemas da educação, defende que a educação superior não é para todos e somente o mercado tem as condições de produzir as soluções. Diversos discursos dos decisores políticos e atores sociais que serão analisados na terceira etapa ratificam essa compreensão.

Assim, o papel das suas ideias e o conhecimento das redes ou comunidades de políticas com capacidade para influenciar o debate público, a arena decisória e, eventualmente, a adoção de políticas públicas alicerçadas nos grupos de interesse, aí incluindo o setor privado-mercantil, mas sem perder de vista o referencial global e setorial das políticas educacionais, serão o nosso mote na terceira etapa da pesquisa, em que arsenais teóricos das ciências sociais em diálogo com as ciências políticas serão relevantes para produzirmos explicações que vão além das estruturas e darão visibilidade aos atores políticos, sociais e de mercado que, mesmo subsumidos pela mesma racionalidade neoliberal e ainda na mesma estrutura organizacional, institucional e legal, escolhem de modos distintos de ações públicas.

Em outras palavras, a terceira etapa da pesquisa consiste na análise da dimensão normativa-cognitiva da ação pública, que ocorre por meio da identificação dos atores, fóruns, grupos de interesses e das ideias socialmente compartilhadas acerca da matéria objeto dos documentos legislativos selecionados. Esperamos ter fôlego para tamanho desafio.

Referências

ABED. Associação Brasileira de Educação a Distância. A Educação a Distância no Plano Nacional de Educação. Informativo Digital da Associação Brasileira de Educação a Distância – ABED, n.º 516. 27 nov. 2013. Disponível em: http://www.abed.org.br/informe_digital/516.htm. Acesso em: 20 maio 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria Normativa n.º 39, de 12 de dezembro de 2007. Institui o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). Brasília: Ministério da Educação, [2007]. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/portaria_pnaes.pdf. Acesso em: 20 maio 2023.

BRASIL. Lei n.º 14.040 de 18 de agosto de 2020. Estabelece normas educacionais excepcionais a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo n.º 6, de 20 de março de 2020; e altera a Lei n.º 11.947, de 16 de junho de 2009. Brasília: Ministério da Educação, [2020a]. Acesso em: 20 maio 2023.

BRASIL. Portaria MEC n.º 544, de 16 de junho de 2020 – Dispõe sobre a substituição das aulas presenciais por aulas em meios digitais, enquanto durar a situação de pandemia do novo coronavírus - Covid-19, e revoga as Portarias MEC nº 343, de 17 de março de 2020, nº 345, de 19 de março de 2020, e nº 473, de 12 de maio de 2020. Brasília: Ministério da Educação, [2020b]. Acesso: 20 de maio. 2023.

ACIPRESTE, D. F. S.; NASCIMENTO, E. L.; SOUSA, A. S. Q. As desregulações no período Temer/Bolsonaro na modalidade EaD e bacharelado em Direito. REPOD – Revista Educação e Políticas em Debate, v. 12, n. 2, p. 795-814, maio/ago. 2023.

DARDOT, P.; LAVAL, C. A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Editora Boitempo, 2016. 402p.

DIJK, T. A. Discurso e poder. São Paulo: Contexto, 2020.

DINIZ, J. A. R.; OLIVEIRA, J. F.; LIMA, D. C. B. P. A mercantilização da educação superior no Brasil: financeirização e oligopolização. *Revista Educação em Questão*, Natal, v. 59, n. 61, p. 1-19, e-25658, jul./set. 2021.

FAIRCLOUGH, N. *Discurso e mudança social*. 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008 (reimpressão).

FONAPRACE. V Pesquisa do Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das Instituições Federais de Ensino Superior Brasileiras. Brasília: ANDIFES, maio 2019. Disponível em: <http://www.andifes.org.br/wp-content/uploads/2019/05/VPesquisa-do-Perfil-Socioecon%C3%B4mico-dos-Estudantes-de-Grada%C3%A7%C3%A3o-das-Universidades-Federais-1.pdf>. Acesso em: 20 maio 2023.

GRAMSCI, A. *Cadernos do cárcere*, volume 3: Maquiavel, notas sobre o estado e a política. Tradução de Luiz Sérgio Henriques, Marco Aurélio Nogueira e Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017. *E-book*.

LAVAL, C. Da universidade neoliberal à universidade como comum. *Educação & Sociedade*, v. 36, n. 133, p. 345-366, 2015. Disponível em: <https://vsquissardi.com.br/dauniversidade-neoliberal-a-universidade-como-comum/>. Acesso em: 1 maio 2022.

LAVAL, C. Da universidade neoliberal à universidade como comum. *Educação & Sociedade*, v. 36, n. 133, p. 345-366, 2015. Disponível em: <https://vsquissardi.com.br/dauniversidade-neoliberal-a-universidade-como-comum/>. Acesso em: 1 maio 2022.

LAVAL, C. *A escola não é uma empresa: o neoliberalismo em ataque ao ensino público*. São Paulo: Boitempo, 2019.

LAVAL, C. *Foucault, Bourdieu e a questão neoliberal*. Rio de Janeiro: Elefante, 2020.

MARTINS, J. A.; SOUSA, A. da S. Q.; PEDROSA, C. E. F. A constituição de um diálogo: a assistência estudantil na UFRN à luz da Abordagem Cognitiva de Políticas Públicas e Análise Crítica do Discurso. *Revista Exitus*, v. 12, n. 1, e022039, 2022. <https://doi.org/10.24065/2237-9460.2022v12n1ID1954>

MARTINS, J. A. *O Programa Nacional de Assistência Estudantil na UFRN à luz da abordagem cognitiva de políticas públicas em diálogo com os estudos críticos do discurso (2011 - 2020)*. Orientador: Andréia da Silva Quintanilha Sousa. 2023. 304f. Tese (Doutorado em Educação) – Centro de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2023.

MÉSZÁROS, I. *O poder da ideologia*. São Paulo: Boitempo, 2004.

MÉSZÁROS, I. A educação para além do capital. São Paulo: Boitempo Editorial, 2006.

MOSSORÓ. Edital n.º 004/2021. Proae edital de seleção pública para inclusão digital da UFERSA. Mossoró: Universidade Federal do Semi-Árido, [2021a]. Disponível em: <https://proae.ufersa.edu.br/wp-content/uploads/sites/9/2021/06/Edital-04.2021-Proae-Auxilio-Inclusao-Digital-Equipamento.pdf>. Acesso em: 22 maio 2023.

MOSSORÓ. Edital n.º 009/2021. Proae Edital de seleção pública para apoio a inclusão digital dos estudantes na modalidade à distância – EAD da UFERSA. Mossoró: Universidade Federal do Semi-Árido, [2021b]. Disponível em: https://proae.ufersa.edu.br/wp-content/uploads/sites/9/2021/10/Edital_009_2021_EAD_Retificado_assinado.pdf. Acesso em: 22 maio 2023.

MULLER, P.; SUREL, Y. A análise das políticas públicas. Tradução de Agemir Bavaresco e Alceu R. Ferraro. Pelotas: Educat, 2002.

MULLER, P. As políticas públicas. Rio de Janeiro: EDUFF, 2018.

SABATIER, P. A. (ed.). Theories of the policy process. 2. ed. Boulder, CO: Westview Press, 2007

SOUSA, A. S. Q. Autonomia universitária ou liberalização do mercado de ensino superior brasileiro? A política educacional superior no governo Fernando Henrique Cardoso. São Carlos: Pedro e João editores, 2009.

SOUSA, A. S. Q. Universidade Aberta do Brasil (UAB) como política de formação de professores. Revista Educação em Questão, Natal, v. 42, n. 28, p. 119-148, jan./abr. 2012.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO GOIÁS. Expansão e qualidade da educação superior no contexto do Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024: Transições políticas, novos modos de regulação e perspectivas de controle social. Goiânia: UFG; Programa de Pós-graduação em Educação, 2021.

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO. Resolução CONSUNI/UFERSA n.º 003/2020, de 29 de julho de 2020. Dispõe sobre a criação do Programa Institucional de Assistência Estudantil/PIAE Mossoró/RN: UFERSA, 2020a.

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO. Relatório Integrado de Gestão. Mossoró/RN: UFERSA, 2020b.

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO. Relatório Integrado de Gestão. Mossoró/RN: UFERSA, 2021.

**EXPANSÃO E QUALIDADE DA EDUCAÇÃO
SUPERIOR NO BRASIL NAS TESES E
DISSERTAÇÕES DO IBICT ENTRE 2018-2020**

Aline Fagner de Carvalho e Costa

Lúcia Maria de Assis

Daniele da Rocha Carvalho

Thays Santos Souza

Joicy Mara Rezende Rolindo

Renata Ramos da Silva Carvalho

Suelaynne Lima da Paz

Sylvana de Oliveira Bernardi Noletto

Luiza Rodrigues dos Santos

Higo Gabriel Santos Alves

Fernanda Juliano da Silva Altino

Introdução

Este estudo apresenta uma síntese da pesquisa sobre o estado do conhecimento realizado no âmbito do Projeto de pesquisa intitulado “Expansão e qualidade da educação superior no contexto do Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024: transições políticas, novos modos de regulação e perspectivas de controle social”, financiado pelo CNPq, sobretudo buscando elucidar aos aspectos metodológicos que foram empregados. O referido projeto de pesquisa se apresenta como desdobramento da pesquisa realizada entre os anos 2016 e 2019, “Expansão e Qualidade da Educação Superior no contexto do Plano Nacional de Educação (2014-2024): tensões, limites e perspectivas”, uma vez que estende o período de observação mantendo o tema e a maior parte do grupo de pesquisadores/as formado fundamentalmente por professores/as e estudantes dos Programas de Pós-

Graduação em Educação da Universidade Federal de Goiás (UFG) e da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

Metodologicamente, além do monitoramento dos indicadores das metas 12, 13 e 14 do PNE voltadas para a educação superior, a pesquisa objetiva também a sistematização e análise dos estudos e pesquisas no campo da educação que contemplem temas relacionados à expansão e à qualidade deste nível de ensino no Brasil publicadas em teses e dissertações, livros, artigos, trabalhos apresentados na ANPEd, documentos e legislação. Para fundamentar este estudo nos apoiamos em Morosini e Fernandes (2014, p. 154) que consideram o estado de conhecimento como sendo a “identificação, registro, categorização que levem à reflexão e síntese sobre a produção científica de uma determinada área, em um determinado espaço de tempo, congregando periódicos, teses, dissertações e livros sobre uma temática específica”.

Elege-se como objetivos deste capítulo apresentar considerações iniciais decorrentes de uma das etapas do estado do conhecimento em desenvolvimento no âmbito do Projeto de pesquisa. A primeira parte deste capítulo tem como objetivo apresentar quantitativamente, por nível de importância, as teses e dissertações produzidas no período de 2018 a 2020; identificar e distribuir as categorias expansão e qualidade e seus desdobramentos contempladas nos trabalhos selecionados; identificar os tipos de IES que figuram como objeto de pesquisa dos trabalhos selecionados; e identificar as instituições que mais apresentam teses e dissertações com o tema da pesquisa, incluindo alguns estudos que articulam PNE, educação superior e controle social.

Análises iniciais das teses e dissertações produzidas entre 2018 e 2020

As análises iniciais referem-se ao levantamento e sistematização de teses e dissertações selecionadas. Para filtragem e seleção foram estabelecidos os seguintes procedimentos: 1) Adotar como temática principal “Qualidade e Expansão da Educação Superior e o Plano Nacional de Educação”; 2) Considerar apenas estudos em língua portuguesa; 3) Considerar como fonte de pesquisa a Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) do

Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT) por disponibilizar os estudos na íntegra; 4) Considerar a série histórica das produções científicas delimitada entre os anos 2018 e 2020.

No script de busca, utilizado em 17 de março de 2022, na BDTD do IBICT, a temática da pesquisa foi sumarizada a partir dos seguintes descritores: "Educação superior" OR "ensino superior" AND "qualidade" OR "Plano Nacional de Educação" OR "expansão". Naquela data foram localizadas 1000 produções científicas, sendo 267 teses e 733 dissertações. O levantamento foi exportado da BDTD do IBICT em planilha de Excel com as seguintes informações: título, resumo, referência, link de acesso no repositório de origem, palavras chave, autor/a, tipo de trabalho, tese ou dissertação, instituição, ano e orientador/a. Tais informações compuseram a ficha de análise que foi complementada com detalhamentos que possibilitaram selecionar e classificar, em grau de importância, aqueles com potencial de contribuir com os objetivos do projeto de pesquisa em curso.

Os campos identificados a seguir foram adicionados à ficha de análise e preenchidos apenas para os estudos selecionados como tendo alguma relevância: selecionado (sim/não), Categorias I (Qualidade - Expansão); Categorias II (outros); Desdobramentos; Tema; Caso estudado: Tipo de Organização Administrativa da IES; Caso estudado: Local/IES; Caso estudado: Série Histórica; Comentários do/a Pesquisador/a; Grau de Importância (muito, médio e pouco). Nesta etapa de análise o objetivo foi o de identificar as categorias e subcategorias e desdobramentos previamente definidos, caracterizar o tema e o recorte de observação no tempo e no espaço, além de identificar os tipos de instituição de educação superior contemplados nos estudos de caso apresentados pelos/as autores/as.

O subgrupo de 12 pesquisadores/as foi reorganizado em duplas para o refinamento da análise, que alinhou procedimentos e critérios de seleção e classificação do material, que realizou a bibliografia anotada, conforme descrevem Kohls-Santos e Morosini (2021). Ressalta-se que esta análise se baseou nas informações contidas no título, no resumo e nas palavras-chave. Em alguns casos acessou-se o sumário e a introdução de estudos que não traziam as informações da ficha de forma explícita no resumo. Após este processo, foram

selecionados 435 estudos, sendo 132 teses e 303 dissertações, correspondendo a 43,5% do total selecionado inicialmente.

A classificação dos estudos nas categorias de expansão e qualidade se desdobraram em subtemáticas sugeridas pelo projeto de pesquisa anterior (2016-2019)¹, que se organiza da seguinte forma:

Expansão: 1) Financiamento: com discussões sobre Reuni, FIES, interiorização, internacionalização, mercantilização, privatização; 2) Inclusão: tratando, principalmente do acesso, permanência, democratização, Prouni, cotas e outras ações afirmativas, educação especial; 3) Educação a Distância: com problematizações sobre Universidade Aberta do Brasil, Formação de docentes e tutores para EaD, Ambiente Virtual de Aprendizagem, Tecnologias de Informação e Comunicação.

Qualidade: 1) Gestão Educacional: políticas públicas e institucionais de ensino, pesquisa, extensão e gestão; formação profissional ou para o mundo do trabalho; internacionalização; gerencialismo; reforma e gestão do conhecimento; 2) Avaliação: pesquisas que tratam do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), Comissão Própria de Avaliação (CPA), Autoavaliação, além de indicadores específicos das atuais políticas de avaliação (Enade, IGC, CPC, entre outros); 3) Trabalho Docente, preocupando-se com a formação docente, produtivismo acadêmico, Programa Institucional de Bolsas de Incentivo à Docência (PIBID), Pós-graduação; e outras subtemáticas.

Os estudos e pesquisas que exploram a categoria *expansão* somaram 243, sendo 81 teses e 162 dissertações, perfazendo 55,8% dos estudos selecionados, a maior parte (151 ou 62,1%) foi classificada como de muita relevância para a pesquisa. Os estudos que abordaram a categoria qualidade somaram 176, sendo 44 teses e 132 dissertações, perfazendo 40,5% do total selecionado.

¹ Pesquisa realizada entre os anos 2016 e 2019, “Expansão e Qualidade da Educação Superior no contexto do Plano Nacional de Educação (2014-2024): tensões, limites e perspectivas”, que antecedeu ao projeto em andamento: “Expansão e qualidade da educação superior no contexto do Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024: transições políticas, novos modos de regulação e perspectivas de controle social”, ambos financiados pelo CNPq.

Os estudos que abordaram a categoria *qualidade* somaram 176, sendo 44 teses e 132 dissertações, perfazendo 40,5% do total selecionado, cuja maior parte destes (62 estudos) foram classificados como de muita relevância. Destacamos também que 16 trabalhos, correspondente a 3,69% do total selecionado, foram classificados concomitantemente como expansão e qualidade na educação superior, sendo 9 dissertações e 7 teses, conforme dados da tabela 1.

Tabela 1 – Classificação das teses e dissertações do BDTD do IBICT sobre Educação Superior Brasileira por categoria e grau de relevância para a pesquisa (2018 – 2020)

Categoria e grau de relevância	Dissertação	Tese	Total
Expansão	162	81	243
1. Muita	97	54	151
2. Média	43	14	57
3. Pouca	22	13	35
Expansão e Qualidade	9	7	16
1. Muita	6	4	10
2. Média	2	3	5
3. Pouca	1		1
Qualidade	132	44	176
1. Muita	41	21	62
2. Média	47	16	63
3. Pouca	44	7	51
Total Geral	303	132	435

Fonte: dados da pesquisa (2023)

Quanto à caracterização das Instituições de Educação Superior (IES) que serviram de campo de observação para os 435 estudos aqui selecionados, destacamos que 69,4% deles (302 estudos) trataram de conhecer a expansão e a qualidade de IES públicas, a maior parte abordando instituições federais. As instituições privadas foram campo de investigação de 61 estudos (14%). Outros 60 abordaram como campo de observação de forma concomitante tanto instituições públicas quanto privadas. Estes dados estão na tabela 2.

Tabela 2 – Classificação as Instituições estudadas nas teses e dissertações do BDTD do IBICT sobre Educação Superior Brasileira (2018 – 2020)

Organização Administrativa da IES	Dissertação	Tese	Total
Pública	222	80	302
Pública e Privada	30	30	60
Privada	44	17	61
Outras Instituições	7	5	12
Total Geral	303	132	435

Fonte: dados da pesquisa (2023)

A expansão e a qualidade da educação superior também foram abordadas tomando como campo de observação outras instituições como por exemplo os órgãos administrativos do sistema federal de educação, como o MEC, INEP, CNE, incluindo estudos de casos dos sistemas de ensino estaduais e municipais e da iniciativa privada. Os estudos também contemplam algumas políticas relacionadas à expansão, avaliação e qualidade da educação superior, dentre as quais o REUNI, o PROUNI e o SINAES, e outras.

Destacamos que as 435 teses e dissertações aqui analisadas partiram de Programas de Pós-graduação de 76 Universidades Brasileiras e Universidades Portuguesas, sendo as últimas oriundas dos Repositórios Científicos de Acesso Aberto de Portugal (RCAAP), também disponíveis no BDTD do IBICT. As 10 instituições que mais desenvolveram pesquisas sobre expansão e qualidade da educação superior foram a UNB, UFS, RCAAP, UFRGS, UFC, UFRN, UFG, UFPB, UFV e UNESP, conforme mostra a tabela 3.

Tabela 3 – Instituições que mais produziram teses e dissertações sobre expansão e qualidade da Educação Superior Brasileira (BDTD do IBICT, 2018 – 2020)

Rótulos de Linha	Dissertação	Tese	Total Geral
UNB	54	18	72
UFS	23	9	32
RCAAP	17	12	29
UFRGS	9	11	20
UFC	15	3	18
UFRN	13	4	17
UFG	10	5	15
UFPB	13	2	15
UFV	13		13
UNESP	5	8	13

Fonte: dados da pesquisa (2023)

Regulamentação e possibilidades de controle social

Neste estudo, entende-se por políticas públicas as ações dos governos que visam atender as necessidades e anseios de grupos específicos da sociedade e que tem o Estado como agente implementador. A esse respeito Saraiva (2006), compreende que políticas públicas constituem

o fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. [...] é um sistema de decisões públicas que visa ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos” (Saravia, 2006, p. 28-29).

Neste contexto de políticas públicas, uma das principais explicações das desigualdades sociais está no âmbito educacional, marcado historicamente por mobilizações coletivas e movimentos sociais importantes, responsáveis por organizar e sistematizar as pautas das reivindicações das categorias profissionais. O protagonismo das entidades e o fortalecimento destes espaços de lutas contribuíram para a materialização de avanços e conquistas, que culminaram em mecanismos legais que fortaleceram as políticas educacionais. Uma destas Leis é o Plano Nacional de Educação da Sociedade Brasileira, PNE (2001-2010), enviado pelo poder Executivo em 10 de fevereiro de 1998 para o Congresso Nacional, como projeto de lei, aprovado em 9 de janeiro de 2001, por meio da Lei n° 10.172/2001.

Este PNE previa,

a elevação global do nível de escolaridade da população; a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis; a redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública e democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (Brasil, 2001, p. 07).

Entretanto, este Plano não foi implementado por ter a meta, que previa a elevação do percentual do PIB em investimentos em educação, vetada pelo

então presidente da República Fernando Henrique Cardoso (FHC), do PSDB. É importante destacar que durante os dois mandatos de FHC (1995-1998 e 1999-2002) colocou-se em prática a Reforma do Estado Brasileiro sustentada nos pilares do neoliberalismo, cuja tônica foi a redução/contenção de investimentos em políticas públicas sociais, que incluíram a educação, ajuste fiscal, privatização de grandes estatais dos setores de energia, mineração, telecomunicações e produção industrial, gerando uma onda histórica de desemprego, além da criação de agências reguladoras para garantir a qualidade dos serviços que passariam às mãos do setor privado.

Neste contexto, a educação superior foi marcada por um período de expressiva expansão do setor privado, com grande estímulo governamental para a abertura de novas instituições de educação superior (IES). A esse respeito Sguissardi e Silva Junior (1999) define este período como sendo de intensa flexibilização e diferenciação institucional, que, com o decreto 2.306, de agosto de 1997 “estabelece distinções inéditas para o sistema de ensino superior brasileiro: IES públicas, IES privadas sem fins lucrativos e IES *privadas com fins lucrativos*” (p. 56). Por meio da portaria 637/1997, normatiza-se “com extremo detalhe os procedimentos para credenciamento de IES que pleiteiam o estatuto de universidade privada” (p. 57).

Por tudo isso pouco se avançou na concretização das principais metas do PNE 2001-2010, que conforme já mencionado, pode ser creditado ao veto à meta que previa o aumento do percentual do PIB para a Educação para 7%, até o fim de sua vigência. Na verdade, este veto é consistente com o Estado neoliberal, alinhado a um conjunto de países da América Latina que também adotaram este modelo de governança.

Ainda segundo Sguissardi e Silva Junior, este contexto é marcado por

fenômenos que acompanham as transformações da base econômica [...] onde o trânsito do fordismo para um novo regime de acumulação e a crise do Estado do Bem-Estar Social se fazem sentir [...] nos ajustes estruturais e fiscais e nas reformas orientadas para o mercado, especialmente a partir dos anos 1980” (Sguissardi; Silva Jr., 1999, p. 25-26).

Após o fim do governo de FHC, em 2002 foi eleito Luiz Inácio Lula da Silva, com um projeto de governo que fazia oposição a muitos pontos destas reformas, sobretudo no que se refere à retomada das políticas públicas sociais. Entretanto, sobre o PNE 2001-2010, o novo presidente manteve o veto à meta que previa a elevação para 7% do percentual do PIB para a educação até o ano de 2010 e o Plano passou a ser considerado uma simples carta de intenções, uma vez que o alcance das metas dependeria de novos recursos para o investimento e custeio da necessária expansão e melhoria da qualidade do sistema.

Em 2010 foi realizada a Conferência Nacional de Educação (CONAE)² com o objetivo de subsidiar a elaboração do novo PNE, uma vez que em 2010 encerrou-se a vigência do anterior. Este ano também foi marcado pela eleição da presidenta Dilma Rousseff (2011-2014 e 2014-2016), cujo projeto de governo seria uma continuidade dos anos anteriores, considerando que a sua candidatura foi apoiada pelo ex-presidente Lula.

Os debates e embates acerca da elaboração do novo PNE estenderam-se durante os quatro anos do primeiro mandato. Inúmeros desafios se colocaram, dentre eles uma acirrada e virulenta oposição ao governo por parte importante do Congresso Nacional, fortemente marcado pelo antagonismo liderado pelo grupo político derrotado nas eleições de 2010, fortalecido pelo presidente da Câmara Eduardo Cunha. Estas disputas repercutiram e contribuíram para atrasar a articulação política do PNE, que acabou sendo concluído e promulgado em junho de 2014, ano eleitoral que reelegeu Dilma Rousseff para o seu segundo mandato. Esta eleição foi novamente muito

²A CONAE resulta de um esforço de mobilização dos movimentos entidades sociais e educacionais que teve início dois anos antes com a realização das conferências municipais, intermunicipais e estaduais, que elaboraram os documentos base, levados pelos delegados eleitos à Conferência Nacional em Brasília. Este esforço teve como objetivo subsidiar a elaboração do Novo PNE, que deveria vigorar no decênio 2011-2020. Entretanto foram muitos desafios políticos que acabaram inviabilizando a construção do novo Plano. Em fevereiro de 2014 realizou-se outra CONAE, que reafirmou e atualizou os princípios da anterior e o PNE foi finalmente aprovado em junho deste mesmo ano, passando a vigorar no decênio 2014-2024. A respeito destes trâmites entre as CONAES e a elaboração e efetivação do PNE ver DOURADO 2017a e 2017b).

disputada e a derrota do candidato Aécio Neves desencadeou uma forte resistência no Congresso Nacional, o que culminou no golpe de 2016³.

É neste contexto que foi aprovado em 25 de junho de 2014, por meio da Lei nº 13.005, o PNE (2014-2024), com 20 metas e um amplo conjunto de estratégias a serem desenvolvidas neste decênio. Para averiguar a execução das metas estabelecidas neste plano, a própria lei do PNE prevê, em seu Art. 5º, que “a execução do PNE e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas, realizados pelas seguintes instâncias: I – Ministério da Educação – MEC; II – Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal; III – Conselho Nacional de Educação – CNE; IV – Fórum Nacional de Educação.

Porém, além destes órgãos/entidades avaliadoras, entende-se que a sociedade pode assumir um papel fundamental de controle e avaliação do cumprimento das metas, por meio das ações de controle social. Costa (2017) levanta o sentido ambíguo de controle social quando problematiza as políticas de avaliação aplicadas aos sistemas educativos brasileiros sendo considerado, de um lado, como “força reguladora da sociedade, no caso da educação exercida por agentes políticos e reformadores empresariais da educação e que se constituem na medida de determinados interesses hegemônicos” e de outro lado como “a possibilidade da comunidade mais diretamente envolvida atuar no controle de suas próprias questões sociais, na perspectiva da participação política” (p. 1202).

Silva e Braga (2010, p. 93) afirmam que

o controle social são ações, medidas e práticas inventadas e realizadas pelos sujeitos, pela via democrática que pressionam as políticas e medidas definidas pelos governos. São ações cotidianas intencionais, coletivas ou individuais, materializadas em formas participativas de atuar e propor na sociedade, organizada ou não, o controle e o

³O uso da expressão Golpe de 2016 e não *impeachment* por grande parte dos intelectuais brasileiros deve-se ao contexto jurídico-parlamentar e midiático que permeou o impedimento da presidenta Dilma Rousseff. A esse respeito ver: Mancebo (2018): Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/5639/563968380004/html/>. Acesso em 01/06/2023.

acompanhamento das políticas públicas, desde a sua formulação até a sua implementação.

É como parte deste espaço de monitoramento do PNE que o projeto que embasa este capítulo se situa, conforme já mencionado na introdução deste estudo. É importante destacar que Sendo uma das primeiras etapas da referida pesquisa foi a construção do Estado do Conhecimento, por meio das análises das produções de teses e dissertações no banco de dados da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações produzidas no período de 2018 a 2020.

Neste estudo buscou-se também evidenciar como se encontrava as pesquisas no âmbito de regulamentação e controle social, mais especificamente, no que se refere às políticas de educação superior tomando como ponto de partida as produções selecionadas decorrentes das palavras-chaves “regulamentação” e “controle social”. Identificou-se o total de 7 produções científicas que mencionam alguns desses descritores, das quais selecionamos alguns pontos importantes para esta análise.

A Educação Superior no Brasil é regulamentada por normas nacionais que incidem sobre todo sistema de ensino, no entanto, os três níveis governamentais (federal, estadual e municipal) possuem autonomia na jurisdição da educação. Dessa forma, os estados e municípios possuem parte da responsabilidade da oferta deste nível de ensino. Nesse cenário, a educação nacional passa por regulamentações e sua efetividade é mensurada por meio do estabelecimento de metas, de modo a possibilitar o seu monitoramento e também quais são os problemas a serem enfrentados. Paula (2018) ressalta a importância em diferenciar a política educacional da política governamental, sendo que esta última se refere a uma ação menor do que a política pública e corresponde aos programas das instituições governamentais, de acordo com os interesses dos gestores e necessidades da população.

Santos (2018) considera a regulamentação e a avaliação necessárias a partir da perspectiva do Estado avaliador. No entanto ressalta a difícil tarefa de conceituar regulação, considerando que é importante distinguir regulação e regulamento. Segundo este autor é o Ministério da Educação (MEC) o responsável pela regulação, avaliação e supervisão das instituições de ensino

superior do sistema federal de ensino. Portanto, regulamentar é o ato legal do poder executivo de editar normas sobre matéria de alcance específico. A regulamentação expressa em atos administrativos a manifestação da vontade dos governantes, que produzem efeitos jurídicos. Nesta perspectiva, o autor sugere que regular é ordenar a atividade administrativa, enquanto expressão de decisões da gestão pública, e dela emanam regulamentos.

Na década de 1980, foi iniciada a política reguladora no âmbito da educação superior, com medidas políticas que alcançaram a administração pública e a educação, em, a partir dos anos 1990, com a criação do Exame Nacional de Cursos (ENC/Provão), adotou-se novos modos de regulação que passaram a utilizar recursos muitas vezes inspirados na lógica de mercado. Em 2004, com a implementação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), por meio da Lei Nº 10.861, de 14 de abril de 2004. as avaliações externas passaram a ser coordenadas pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes) e operacionalizadas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep). Nelas já estão previstas também as avaliações internas a serem eram conduzidas pelas próprias Instituições de Ensino Superior (IES), com a finalidade de prestar informações conforme prazos estabelecidos pelo Inep.

Considerações Finais

De acordo com o levantamento, observou-se, por fim que há um volume maior de pesquisas que exploram a categoria *expansão* que somaram 243, enquanto aquelas que abordaram a categoria qualidade somaram 176. Foram 16 pesquisa que foram classificados concomitantemente como expansão e qualidade na educação superior.

Dentre os 435 estudos e pesquisas avaliados no período de 2018 a 2021, constatou-se um crescimento de 50,8% em relação ao período anterior (2010 a 2017), quando selecionou-se 214 estudos, embora a pesquisa inicial tenha limitado a busca à área de conhecimento da educação. Ressaltamos que esse crescimento se deu em apenas 3 anos, período muito menor do que os 7 anos

do estudo anterior, o que pode sinalizar um aumento do interesse da sociedade em exercer a atividade do controle social, expresso por meio das pesquisas de pós-graduação de diversas áreas, que visem as análises das políticas públicas de educação superior.

Quanto às pesquisas que permeiam a regulamentação e a regulação da educação superior brasileira, em geral mostram que o controle social é efetivado por meio da regulamentação de atos legais e instrumentos oriundos do Sinaes, principalmente quanto a indicadores de desempenho. As avaliações externas são responsáveis por mensurar a efetividade das políticas, conforme preconizam as reformas e os ajustes neoliberais. Este fenômeno confirma as análises de Silva e Braga (2010) quanto à responsabilidade da sociedade em acompanhar e controlar as políticas públicas.

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: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 05 de março de 2023.

BRASIL. Lei no 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano de Educação Nacional e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm. Acesso em: 17 maio 2023

COSTA, Aline Fagner de Carvalho e (2017). "Avaliação institucional da educação superior e o sentido ambíguo de controle social." Anais [recurso eletrônico] / XXVIII Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação: Estado, Políticas e gestão da educação: Tensões e agendas em (des)construção. João Pessoa, PB: Biblioteca ANPAE / Série Cadernos Vol. 45.

_____; GOMES, Daniela Fernandes; FERREIRA, Diana Regina dos Santos Alves. (2018). "Expansão e qualidade da educação superior no Brasil: análise de teses e dissertações do IBICT". REDE UNIVERSITAS/BR. V Seminário do Eixo 6 - Políticas de educação superior e produção do conhecimento: novos modos de regulação e tendências em construção. São Carlos, SP: UFSCar.

DOURADO, Luiz Fernandes (Org.). (2017a) Plano Nacional de Educação PNE 2014-2020: avaliação e perspectivas. Campinas, SP: Mercado de Letras, Série: as dimensões da Formação Humana.

DOURADO, Luiz Fernandes. (2017b). Plano Nacional de Educação: o epicentro das políticas de Estado para a educação brasileira. Goiânia: Imprensa Universitária UFG; Biblioteca da ANPAE – Série Livros.

KOHL-SANTOS, Pricila; MOROSINI, Marília Costa. (2021). O revisitar da metodologia do Estado do Conhecimento: Para além de uma revisão bibliográfica. *Revista Panorâmica*, v.32, p. 239-262. Disponível em: <https://periodicoscientificos.ufmt.br/revistapanoramica/index.php/revistapanoramica/article/view/1318>. Acesso em: 12 set. 2022.

MANCEBO, Deise. (2018). O golpe de 2016 e os impactos para a educação superior brasileira. *Revista Educação em Questão*, vol. 56, núm. 49, pp. 62-84. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/5639/563968380004/html/>. Acesso em 01/06/2023.

MOROSINI, M. C.; FERNANDES, C. M. B. “Estado do Conhecimento: conceitos, finalidades e interlocuções”. *Educação Por Escrito*, [S. l.], v. 5, n. 2, p. 154–164, 2014. DOI: 10.15448/2179-8435.2014.2.18875. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/index.php/porescrito/article/view/18875>. Acesso em: 12 mar. 2023.

PAULA, Camila Henriques de. (2018) “A influência do Reuni sobre o desempenho das Instituições Federais de Ensino Superior”. 112 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Viçosa. Viçosa. Disponível em: <https://www.locus.ufv.br/handle/123456789/20941>. Acesso em: 18 de maio de 2023.

SANTOS, Cláudio Amorim dos. (2018) “Efeitos da autoavaliação em instituições privadas de educação superior do Distrito Federal”. 139 f., il. Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade de Brasília, Brasília, 2018. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/33755>. Acesso em 18 de maio de 2023.

SARAVIA, Enrique. (2006). “Introdução à teoria da política pública”. *In: Políticas públicas; coletânea / Organizadores: Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi. – Brasília: ENAP, Vol. 1, p 21-42.*

SGUISSARDI, Valdemar & SILVA JR., João dos Reis. (1999) *Novas Faces da educação Superior no Brasil: reforma do Estado e mudança na produção*. Bragança Paulista: EDUSF.

SILVA, Maria Abádia da; BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. (2010). *Controle Social em Educação Básica Pública*. *Jornal de Políticas Educacionais*. N° 8 | julho–dezembro de 2010 | PP. 91–97.

PNE (2014-2024) E EDUCAÇÃO SUPERIOR: REVISÃO DE LITERATURA EM ARTIGOS DISPONÍVEIS NO PORTAL DE PERIÓDICOS CAPES

Bruno Layson Ferreira Leão
Fabiana Araújo Nogueira
Gilneide Maria de Oliveira Lobo
Matheus Lucas Silva de Souza
Pedro Isaac Ximenes Lopes

Introdução

Este capítulo objetiva apresentar um relato crítico-reflexivo acerca do mapeamento bibliográfico e análise dos artigos publicados em periódicos qualificados e indexados ao Portal de Periódicos CAPES, entre os anos de 2018 a 2020, que abordam a educação superior como objeto de estudo, tecendo relações para com o Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024).

Os esforços envidados na construção deste mapeamento compõem a iniciativa de produção de um estado do conhecimento (ROMANOWSKI; ENS, 2006; VOSGERAU; ROMANOWSKI, 2014) acerca das políticas de expansão e qualidade da educação superior, estando assim articulados com os objetivos do projeto de pesquisa em rede intitulado “Expansão e qualidade da educação superior no contexto do Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024: transições políticas, novos modos de regulação e perspectivas de controle social”.

Destarte, o caráter sistemático impresso na produção desta revisão bibliográfica se faz relevante ao passo que “implica a revisão do conhecimento acumulado até o momento da pesquisa” (RICHARDSON, 2008, p. 60), e dimensiona, numa perspectiva descritiva e analítica, a apreensão do relevo que

o campo educacional tem tomado, possibilitada mediante o mapeamento das pesquisas. Por conseguinte, ilustra de que forma elementos da educação superior, como a expansão e a qualidade, categorias de base do levantamento empreendido, potencializam a produção do conhecimento acerca das políticas, dos indicadores, das metas e das estratégias estabelecidas no PNE vigente.

Análise do resultado geral da busca no Portal de Periódicos CAPES

Foi elaborada consulta ao Portal de Periódicos CAPES por meio do *login* na Comunidade Acadêmica Federada (CAFe), utilizando-se os seguintes descritores e booleanos: (“educação superior” OR “ensino superior”) AND (“qualidade” OR “Plano Nacional de Educação” OR “expansão”), alcançando 15.670 resultados. Em seguida, para o tratamento dos resultados, optou-se pela utilização dos filtros de revisão “Periódicos Revisados Por Pares”, de formato da produção “Artigos”, idioma “Português” e recorte temporal, estabelecido entre 2018 a 2020. Ao fim deste processo, foram alcançados 1.375 artigos.

Após o refinamento dos dados obtidos, os artigos foram analisados de forma colaborativa, com a utilização de planilhas eletrônicas disponibilizadas na plataforma Google Drive, em nuvem. Para a análise, foram mobilizados os termos “ordem (conforme o resultado do portal de periódicos da CAPES)”, “nome do periódico”, “título do artigo”, “autores”, “ano de publicação”, “resumo”, “palavras-chave”, “referência”, “link de acesso”, “categorias” (Expansão, Qualidade e/ou PNE), “desdobramentos das categorias”, “comentários” (parecer da equipe) e “resultado” (muito relevante, relevante, pouco relevante e irrelevante).

O Quadro 1 apresenta a quantidade de artigos resultantes da busca por ano, conforme os critérios mencionados.

**Quadro 1 - Distribuição de Artigos em Periódicos do Portal da CAPES
por Ano - 2018-2020**

Ano	Quantidade	%
2018	564	41
2019	472	34
2020	339	25
TOTAL	1.375	100

Fonte: Elaborado pelos autores (2023).

Constata-se que, em 2018, foram encontrados 564 artigos, representando 41% do total, maior quantidade de artigos do recorte. Foram 472 artigos publicados em 2019, correspondendo a 34%. Em 2020, ano que registrou a menor quantidade de artigos entre os três anos analisados, foram alcançados 339 artigos, 25% do total. Esses dados indicam uma distribuição decrescente de artigos ao longo dos anos. Conjectura-se que essa variação pode ser atribuída ao processo de disponibilização das publicações no Portal.

O Quadro 2 apresenta a quantidade de artigos encontrados nas cinco revistas com maior recorrência no resultado geral da busca, juntamente com o nome do editor e a porcentagem correspondente.

**Quadro 2 - Distribuição de Artigos por Revistas em Periódicos com Maior
Recorrência no Resultado Geral - 2018-2020**

Revista	Editor	Quantidade	%
Ciência & Saúde Coletiva	Associação Brasileira de Saúde Coletiva/Abrasco	81	5,9
EccoS	Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Nove de Julho (PPGE-Uninove)	64	4,7
HOLOS	Instituto Federal do Rio Grande do Norte (IFRN)	61	4,4
Movimento	Escola de Educação Física, Fisioterapia e Dança da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)	48	3,5
ETD – Educação Temática Digital	Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)	43	3,1
TOTAL		297	21,6

Fonte: Elaborado pelos autores (2023).

Percebe-se que, juntas, as revistas *Ciência & Saúde Coletiva*, *EccoS*, *HOLOS*, *Movimento* e *ETD – Educação Temática Digital* corresponderam a um total de 297 artigos, que representam 21,6% do total de artigos encontrados na pesquisa. Destas, duas, a *Ciência & Saúde Coletiva* e *Movimento*, abrangem temas relacionados à saúde pública, políticas de saúde, promoção da saúde, gestão em saúde, atividade física, treinamento esportivo e esportes em geral. A *HOLOS* é multidisciplinar e abrange ampla gama de tópicos, incluindo ciências e tecnologia, ciências da natureza, ciências sociais e educação. Apenas a *EccoS* e a *ETD – Educação Temática Digital* possuem foco específico em estudos e pesquisas em educação.

Quanto à classificação, o grupo estabeleceu critérios para categorizar os itens em termos de relevância ou irrelevância, a fim de evitar inconsistências na classificação dos artigos nos diferentes graus. A principal referência de objetividade para emissão do parecer foi o Projeto Integrado de Pesquisa. Nesse sentido, os artigos foram avaliados como "muito relevante", "relevante", "pouco relevante" ou "irrelevante", conforme o grau de importância, pertinência e atualidade para a pesquisa integrada, que tem como objetivo geral analisar as políticas, indicadores, metas, estratégias e processos de expansão da educação superior, estabelecidas, sobretudo, a partir do PNE (2014-2024), considerando as transições políticas, os novos modos de regulação, as perspectivas de controle social e a compreensão do papel da educação superior no processo de desenvolvimento econômico e social do país.

Assim, os artigos classificados como "muito relevantes" foram os considerados altamente pertinentes e significativos, ou seja, aqueles diretamente relacionados ao tema de estudo e que apresentam dados e abordagens fundamentais para a pesquisa e, portanto, são considerados contribuições significativas no campo e com forte potencial para embasar a análise do PNE. O "relevante" foi atribuído aos artigos que contribuem para ampliar o entendimento sobre o PNE, apresentando fundamentação histórica, metodológica ou contextos relevantes. Os artigos catalogados como "pouco relevantes" foram considerados menos pertinentes para a pesquisa, mas abordam estudos de caso, temas tangenciais às estratégias do PNE ou apenas

parcialmente relacionados às metas. Portanto, possuem impacto menor na análise do PNE.

Foram categorizados como "irrelevantes" os textos que não possuem relação direta com a pesquisa, bem como os que não possuem convergência com os critérios estabelecidos na busca. Neste sentido, artigos repetidos ou escritos em idioma distinto do português se enquadraram nesta categoria. A título de exemplificação, ainda que tivesse sido sinalizado idioma "Português" na busca do Portal de Periódicos CAPES, o resultado apresentou publicações da *Revista Electrónica Educare*, *URVIO Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad e Educación y Educadores*, redigidos em língua espanhola. O Quadro 3 apresenta o quantitativo da classificação de todos os artigos no que concerne à relevância para a pesquisa "Expansão e Qualidade da Educação Superior no Contexto do Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024".

Quadro 3 - Classificação quanto à relevância ou irrelevância no resultado geral

Parecer	Quantidade	%
Muito relevante	11	1
Relevante	70	5
Pouco relevante	82	6
Irrelevante	1.212	88
TOTAL	1.375	100

Fonte: Elaborado pelos autores (2023).

Os dados chamam a atenção, por um lado, em decorrência do número reduzido de artigos avaliados como tendo algum tipo de relevância para a pesquisa. Somados, "muito relevante", "relevante" e "pouco relevante" totalizam apenas 12%, isto é, 163 itens. Por outro lado, os "irrelevantes" representaram 88%. Vale salientar que a alta proporção de itens classificados como "irrelevantes" não tem relação com a qualidade do conteúdo analisado. Deve-se ao fato de grande parte não contribuir de forma significativa para o alcance do objetivo da pesquisa.

Artigos avaliados com grau de relevância para a pesquisa

Após o processo de categorização de todos os artigos, os “irrelevantes” foram excluídos, a fim de destacar apenas os classificados como “muito relevantes”, “relevantes” e “pouco relevantes”. Desse modo, o grupo de investigadores pôde direcionar a atenção para as fontes com maior potencial de contribuição para a pesquisa. O Quadro 4 apresenta a classificação dos artigos em relação aos graus de relevância, divididos por ano (2018-2020). Os dados indicam a quantidade de artigos selecionados em cada ano e a proporção percentual em relação ao total de 163 artigos.

Quadro 4 - Classificação quanto aos graus de relevância, por ano - 2018-2020

Ano	Quantidade	%
2018	60	37
2019	57	35
2020	46	28
TOTAL	163	100

Fonte: Elaborado pelos autores (2023).

Ao observar esses dados, percebe-se que o recorte em 2018 exibiu 37% do total, enquanto o ano de 2020 representou 28%. Todavia, no que diz respeito a esse período, a diferença de 16 p. p., apresentada no resultado geral com todos os itens compilados e analisados pelos autores (ver Quadro 1), foi reduzida para 9 p. p. Isso indica que, após avaliação criteriosa na escolha dos artigos, o fato de 2020 ter disponibilizado menos artigos para consulta não produziu uma diferença expressiva entre os anos na seleção final.

O Quadro 5 apresenta a quantidade de artigos encontrados nas cinco revistas com maior recorrência de artigos avaliados com grau de relevância para a pesquisa, juntamente com o nome do editor e a porcentagem correspondente em relação ao total de 163.

Quadro 5 - Periódicos com maior recorrência em artigos de relevância para a pesquisa

Revista	Editor	Quantidade	%
EccoS	Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Nove de Julho (PPGE-Uninove)	20	12,3
Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)	Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior (RAIES) da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e da Universidade de Sorocaba (UNISO)	14	8,6
ETD – Educação Temática Digital	Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)	12	7,4
HOLOS	Instituto Federal do Rio Grande do Norte (IFRN)	6	3,7
Investigações em Ensino de Ciências	Instituto de Física da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)	5	3,1
TOTAL		57	35,0

Fonte: Elaborado pelos autores (2023).

Constata-se que as revistas EccoS, Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior, ETD – Educação Temática Digital, HOLOS e Investigações em Ensino de Ciências concentraram um pouco mais de $\frac{1}{3}$ dos itens selecionados. A exceção da HOLOS, que, embora publique pesquisas na área da educação, possui um caráter mais interdisciplinar, todos os outros quatro periódicos têm escopo em estudos educacionais. Ao considerar esses periódicos com maior recorrência de artigos de relevância, os pesquisadores interessados em investigar a expansão e qualidade da educação superior no contexto do PNE podem direcionar sua atenção para essas publicações como fontes primárias.

Considerando os propósitos da pesquisa integrada e com o intuito de construir um alinhamento coerente e organizado na emissão dos pareceres, tendo em vista a necessidade de estruturar um agrupamento padrão de artigos de acordo com suas temáticas, foram estabelecidas três categorias a ser atribuídas aos artigos com relevância: "Expansão", "Qualidade" e "PNE". Cada categoria representa um referencial amplo de estudo. Cada uma delas é acompanhada de seus respectivos desdobramentos, que expressam tópicos mais detalhados e específicos relacionados à área do assunto. Essa abordagem

permitiu uma compreensão mais clara e organizada dos aspectos que foram considerados pelos avaliadores, bem como o ponto de convergência entre o artigo e a pesquisa. O Quadro 6 apresenta as categorias e desdobramentos delineados para análise, bem como a quantidade e percentual de artigos relacionados a cada categoria e desdobramento.

Quadro 6 - Categorias e desdobramentos dos artigos analisados e seus respectivos quantitativos

Categoria	Quantidade	%	Desdobramentos	Quantidade	%
Expansão	99	61	Financiamento/Políticas (EPT / Reuni / FIES / Ensino Médio / Interiorização / Internacionalização / Mercantilização / Privatização)	50	31
			Inclusão (Acesso / Permanência / Democratização / Prouni / Ações Afirmativas / Educação Especial)	39	24
			EaD (TIC / UAB / Formação de professores EaD / Formação de Tutores / AVA)	13	8
Qualidade	58	36	Gestão Educacional (Políticas públicas e institucionais de ensino, pesquisa, extensão e gestão / Formação Profissional ou para o mundo do trabalho / Internacionalização / Gerencialismo / Reforma / Gestão do Conhecimento)	11	7
			Avaliação (ENEM / SINAES / CPA / Autoavaliação / Enade / Indicadores / IGC / CPC)	24	15
			Trabalho Docente (Formação Docente / Produtivismo Acadêmico / PIBID / Intensificação / Precarização / Produção científica / Pós-graduação)	20	12
PNE	6	4	Metas 12, 13, 14, 15, 19 e 20	6	4
TOTAL	163	100	TOTAL	163	100

Fonte: Elaborado pelos autores (2023).

O fato da categoria "PNE" ter apenas 6% do total, uma quantidade significativamente menor de artigos em comparação às demais categorias, sugere que tem sido um tema ainda pouco explorado na literatura. Isso pode ser atribuído ao fato de o PNE 2014-2024 ser um objeto mais específico e delimitado

para promover transformações positivas e assegurar o direito à educação para todos e todas -, o PNE encontra-se inviabilizado por políticas de austeridade fiscal (AMARAL, 2017), o que coopera para a falta de interesse da publicação sobre esse objeto.

Considerações finais

A avaliação dos artigos encontrados revelou baixa representatividade dos resultados obtidos diante do universo inicial. Os dados registrados evidenciaram, no geral, que os artigos localizados pelo esquema de busca, sobremaneira, não possuem relação com o foco central da pesquisa. Poder-se-ia questionar o processo de classificação e seleção, no sentido de se recomendar uma revisão dos descritores de busca, com o intuito de refinar os critérios de relevância e garantir um resultado mais preciso. Contudo, entendemos que, ao se ampliar os descritores, haveria um efeito inversamente proporcional, emergindo o risco de se reduzir excessivamente a amostra, o que implicaria em uma maior limitação do resultado.

Diante disso, compreendemos o percentual de 12% de artigos avaliados como tendo algum tipo de relevância para a pesquisa. Demonstra, verdadeiramente, uma baixa produção acadêmica sobre o tema da expansão e da qualidade da educação superior no contexto do PNE 2014-2024. Não obstante, os 163 artigos assinalados com relação de relevância constituem um número significativo, que pode contribuir na análise das pesquisas a serem desenvolvidas nesse campo de estudo, além de que, os artigos classificados como muito relevantes são ancorados por autores que estudam o tema com profundidade e rigor acadêmico.

Referências:

AMARAL, Nelson Cardoso. (2017). “Com a PEC 241/55 (EC 95) haverá prioridade para cumprir as metas do PNE (2014-2024)?”. Revista Brasileira de Educação, vol. 22, nº 71, p. 1-25.

ROMANOWSKI, Joana Paulin; ENS, Romilda Teodora. (2006). "As pesquisas denominadas do tipo "estado da arte" em educação". Revista Diálogo Educacional, vol. 6, nº 19, p. 37-50.

RICHARDSON, Roberto J. (2008). Pesquisa social: métodos e técnicas. São Paulo: Atlas.

VOSGERAU, Dilmeire Sant'Anna Ramos; ROMANOWSKI, Joana Paulin. (2014). "Estudos de revisão: implicações conceituais e metodológicas". Revista Diálogo Educacional, vol. 14, nº 41. Curitiba, p. 165-189.

A TEMÁTICA EXPANSÃO E QUALIDADE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO CONTEXTO DO PNE (2014-2024): UM BALANÇO DAS PRODUÇÕES DO GT-11 DA ANPED

Renata Ramos da Silva Carvalho
Daniela Costa Britto Pereira Lima

Na literatura acerca da política de educação superior no Brasil, são recorrentes estudos de levantamento bibliográfico ou estado da arte que tratem da expansão da educação superior, porém, aqueles que relacionam expansão e qualidade são ínfimos, uma vez que o foco desses trabalhos sobre qualidade não abarcam a expansão, mas sim a avaliação da qualidade (LESNIESKI; TREVISOL, 2021).

Considerando o retrato dos estudos realizados até então, este estudo tem por objetivo apresentar o percurso metodológico de levantamento, seleção de dados e considerações preliminares de análise acerca de uma das fases de elaboração do estado do conhecimento que está sendo desenvolvido pelos integrantes da pesquisa “Expansão e qualidade da educação superior no contexto do Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024: transições políticas, novos modos de regulação e perspectivas de controle social” que possui financiamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ). Essa ampla pesquisa tem por finalidade analisar as políticas, indicadores, metas, estratégias e processos de expansão e qualidade da educação superior a partir do PNE 2014-2024, tendo como principal escopo os conteúdos previstos nas metas 12, 13 e 14 que tratam desse nível educacional.

O levantamento aqui apresentado e discutido foi realizado com base nos trabalhos apresentados do Grupo de Trabalho (GT) 11, Política da Educação Superior, das reuniões nacionais da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação – ANPEd, no período de 2010 a 2021. Nesse espaço temporal aconteceram oito encontros dessa entidade científica. Essa associação foi instituída no dia 16 de março de 1978 e possui importante atuação no âmbito da promoção, incentivo, divulgação e fortalecimento da pesquisa e da pós-graduação na área da educação no país, tendo sua história marcada por uma trajetória de construção de um ambiente acadêmico e científico com distinta contribuição e fomento para o fortalecimento dessa área por meio do estímulo à pesquisa e ao debate qualificado entre seus pesquisadores, além de destacar-se também pelo apoio aos programas de pós-graduação *stricto sensu*.

As reuniões promovidas pela ANPEd em âmbito nacional e regional, bem como a produção científica produzida por seus associados, proporciona formação, debate e aperfeiçoamento para discentes (mestrandos e doutorandos), docentes da educação básica e superior, pesquisadores e gestores da área de educação. Em 45 anos de história, as reuniões anuais e os GTs ratificam a missão da ANPEd como associação científica e promotora da produção do conhecimento nas diversas subáreas relacionadas à educação.

A definição de seleção do GT-11 como *locus* de busca e análise das produções que versam sobre o escopo da pesquisa supra mencionada se justifica pelo importante significado desta entidade para a comunidade acadêmica, visto que,

a Anped é uma das principais entidades científicas do campo da educação no Brasil (senão a principal) e, como tal, vem desempenhando um importante papel legitimador do conhecimento produzido sobre a educação. A legitimação processa-se por meio de uma série de ritos e práticas, desenvolvidos nos interstícios de tempo de suas reuniões anuais, que pode efetivar-se, ou não, quando os trabalhos são publicizados nos GTs, os quais representam uma peça fundamental da engrenagem alimentadora da Associação. (AZEVEDO; AGUIAR, 2001, p. 50)

Corroborando com o mesmo entendimento sobre a relevância dessa associação, reitera-se que,

A ANPEd, como fórum de debates e divulgação do que se realiza na pós-graduação, além de promover a interlocução entre pesquisadores, é reconhecida como espaço de qualificação das produções acadêmicas, por meio do Comitê Científico, dos grupos de trabalho, do Fórum de Coordenadores, das reuniões anuais, espaços estes de exposição e diálogo sobre as pesquisas e a formação realizadas em todo o Brasil. (SOUSA; BIANCHETTI, 2007, p.394)

Atualmente a associação possui 24 GTs⁴ que discutem variadas temáticas vinculadas à área da educação. Segundo Fávero (2002), esses grupos surgiram durante a realização da “ Assembleia Geral da Associação realizada em Belo Horizonte, em março de 1981, sendo organizados por temas, a fim de reunir pesquisadores interessados em debater seus estudos com outros colegas dessa Associação” (p. 115). Conforme essa autora,

Esperava-se que esses grupos viessem a constituir-se em fórum acadêmico de discussão e debate sobre resultados de pesquisas realizadas, seleção de problemas relevantes para serem objeto de investigação, experiências metodológicas, intercâmbio de informações bibliográficas, bem como sobre trabalhos em realização. (FÁVERO, 2002, p. 116)

Ademais, esses grupos possuem uma trajetória e singular papel como difusores do conhecimento em distintas temáticas relativas à área da educação tanto no âmbito da ANPEd como em outros espaços institucionais. Assim, os GTs podem ser considerados,

como uma das células vitais da Anped, representa também uma parcela significativa do espaço de discussão e de publicização dos resultados da investigação científica da área, cumprindo, como parte dessa associação, a função de legitimação daquilo que produz a comunidade acadêmica que com que ela interage. (AZEVEDO; AGUIAR, 2001, p. 51)

No que diz respeito especificamente ao GT-11, que contempla o escopo deste estudo, é preciso considerar que,

O GT Educação Superior está entre os oito primeiros grupos criados, tendo, como os demais, realizado seu primeiro encontro na 5ª Reunião Anual, em 1982, com as seguintes preocupações: a) consolidar sua criação, pela definição de tarefas a ele afetas e pelo conhecimento das atividades acadêmicas e de pesquisa de seus membros; b) definir suas atividades a curto e médio prazos, bem como apresentar e discutir os trabalhos inscritos para a Reunião Anual (Veiga, 1982, p. 1). Nessa ocasião, o GT assumiu duas tarefas entendidas como prioritárias:

⁴ A relação dos GTs pode ser consultada em <https://www.anped.org.br/grupos-de-trabalho>

organizar um painel para a II Conferência Brasileira de Educação – CBE –, que seria realizada em Belo Horizonte ainda em 1982, e produzir um documento no qual o grupo se posicionaria a respeito de “questões que estavam sendo debatidas ao longo da controvérsia sobre a reforma estrutural da universidade”. (FÁVERO, 2002, p. 116)

A autora explica que o momento de criação do GT-11 aconteceu concomitantemente a importantes discussões no país que tinham por objetivo a reforma estrutural das instituições universitárias. Na contramão dessa proposta, aconteceu uma importante mobilização desse grupo de trabalho articulado a outros setores da sociedade civil organizada vinculados à educação, especialmente a superior, na tentativa de manifestar posicionamentos distintos aos defendidos pelo Ministério da Educação que tinham como propósito apenas reformular as propostas de reforma (FÁVERO, 2002).

Nos primeiros anos de atuação do GT-11, o grupo vivencia um processo de discussão acerca do seu papel e identidade. Essa demarcação aconteceu no contexto de realização da 9ª Reunião Anual,

quando, após análise do caminho até então percorrido, decidiu-se que o GT deveria ser mantido não apenas “por sua importância no contexto da educação brasileira, mas pela especificidade desse nível de ensino” (MIRANDA *et al.*, 1986, p. 9), passando a denominar-se GT Política do Ensino Superior. Para evitar problemas ocorridos no passado, a fim de reduzir o leque de assuntos tratados e concentrando-se mais nos interesses de seus membros, elegeram-se quatro temas considerados prioritários para as duas próximas reuniões anuais: gestão e poder na universidade; autonomia e democratização; financiamento do ensino superior; e integração entre ensino e pesquisa (*idem, ibidem*). (FÁVERO, 2002, p. 117)

Nesse sentido, constata-se e ratifica-se que,

analisando fontes documentais *da e sobre* a ANPEd, percebe-se que o GT Política de Educação Superior vem, desde a 10ª Reunião Anual (1986), construindo um espaço dentro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação e marcando cada vez mais sua presença. Em particular, o projeto integrado de pesquisa constituiu-se em eixo articulador da produção do grupo, podendo também vir a ser mecanismo de formação de possíveis encaminhamentos de propostas sobre políticas de educação superior no país. (FÁVERO, 2002, p. 124)

Sendo assim, a opção por realizar esta pesquisa no referido GT e Encontros Nacionais da ANPEd fundamenta-se na sua trajetória, escopo apresentado e necessidade de se observar o que já tem produzido sobre

expansão e qualidade da educação superior e que estariam em evidência no período pesquisado.

Percurso metodológico e considerações preliminares de análise

As considerações e análises aqui apresentadas dizem respeito ao levantamento e sistematização dos trabalhos apresentados no âmbito do GT-11 da ANPEd que possuem relação com o objetivo da pesquisa que fundamenta este estudo, isto é, está vinculada à análise da expansão e qualidade da educação superior no Brasil no contexto do PNE (2014 -2024). Esse Plano foi aprovado no ano de 2014 e está inserido em um complexo contexto de transições políticas vivenciadas no país. Embora o mesmo tenha sido aprovado e iniciado sua vigência em uma fase de considerável expansão da educação superior, os anos posteriores à sua aprovação foram marcados por transições políticas no Brasil consubstanciadas pelo golpe político que culminou no processo de *impeachment* da presidenta, democraticamente eleita, Dilma Roussef.

Esse processo de transição política foi (e está sendo) caracterizado por um intenso acirramento de disputas de cunho ideológico ultraconservador que comprometeram consideravelmente o campo da educação superior no Brasil, especialmente no que diz respeito ao seu processo de expansão e alterações na regulação que certamente tiveram e terão impactos na qualidade de sua oferta e afetarão também a garantia do direito ao acesso a esse nível educacional, especialmente, para as camadas menos favorecidas da população brasileira, conforme tem sido preconizado por estudos sobre assunto.

Assim, o Brasil deve encerrar este decênio com taxas de atendimento muito abaixo da maior parte dos países da América do Sul ou mesmo da América Latina, que já giram em torno de 30% da população de 18 a 24 anos. Outro ponto de destaque é a excessiva concentração das matrículas na rede privada, que detém cerca de 75% das matrículas. Observa-se que as matrículas criadas no segmento público estão bem abaixo dos 40% esperados em termos de novas matrículas. (CARVALHO; OLIVEIRA, 2022, p. 244)

Para realizar a seleção dos trabalhos do GT-11 vinculados à pesquisa foram seguidas as seguintes etapas metodológicas: a) acesso ao site das oito reuniões nacionais da ANPEd ocorridas entre os anos de 2010 a 2021

disponíveis na página oficial da associação; b) realização de leitura de todos os trabalhos apresentados, no formato comunicação oral e pôster, ocorridas nesse período; c) seleção dos trabalhos que possuíam convergência com a pesquisa contemplando as seguintes categorias: expansão, qualidade, expansão e qualidade e d) categorização dos trabalhos selecionados por reunião em uma ficha de registro. Esse registro foi realizado com as seguintes informações: a) quantidade total de trabalhos apresentados durante a reunião anual no GT-11; b) quantidade de trabalhos que contemplam a pesquisa; c) tipo de trabalho (pôster ou comunicação); c) título do trabalho; d) resumo do trabalho; e) autor/a(es/as); f) instituição de origem do(s) autor/a(es/as); g) categoria principal da pesquisa que o trabalho está vinculado; h) link para acesso ao trabalho; i) nível de importância do trabalho para a pesquisa classificado na seguinte escala: muita, média e pouca; j) comentários sobre o trabalho.

Os dados contidos na tabela 1 apresentam a relação das reuniões anuais da ANPEd (RAA) que foram consultadas para a realização do levantamento. De 2010 a 2013, ou seja, da 33^a à 36^a RAA, havia a periodicidade anual para a realização do evento, a partir da 37^a RAA, os encontros anuais da associação passam a acontecer a cada dois anos.

Tabela 1 – Reuniões Anuais da ANPEd (RAA) – 2010 a 2021.

RAA	Ano	Cidade/estado	Região
33 ^a	2010	Caxambu/MG	Sudeste
34 ^a	2011	Natal/RN	Nordeste
35 ^a	2012	Porto de Galinhas/PE	Nordeste
36 ^a	2013	Goiânia/GO	Centro-oeste
37 ^a	2015	Florianópolis/SC	Sul
38 ^a	2017	São Luís/MA	Nordeste
39 ^a	2019	Niterói/RJ	Sudeste
40 ^a	2021	Belém/PA	Norte

Fonte: <https://www.anped.org.br/reunioes-cientificas/nacional>
Elaborado pelas autoras.

A realização da 34ª RAA marca uma importante característica desta atividade: ela deixa de ser realizada em um único local, a cidade de Caxambu no estado de Minas Gerais, e passa a ser itinerante. Desde então, já aconteceram três reuniões em cidades da região Nordeste, uma na região Centro-Oeste, uma na região Sul, uma na região Sudeste (não em Minas Gerais, mas no Rio de Janeiro) e uma na região Norte.

Durante a realização das oito RAA que aconteceram entre os anos de 2010 a 2021, o GT-11 contou com a apresentação de 178 trabalhos, sendo 136 comunicações e 42 no formato de pôster, conforme mostra dos dados da tabela 2. As reuniões que contaram com a maior quantidade de trabalhos apresentados foram as 40ª, 37ª e 39ª com 32, 27 e 26 trabalhos, respectivamente. No que diz respeito aos trabalhos selecionados para a pesquisa, foram selecionados 56, o que corresponde a 32,5% do total. As 38ª e 39ª RAAs, realizadas nos estados de Maranhão e Rio de Janeiro, foram as que tiveram maior percentual de trabalhos selecionados que contemplam o escopo da pesquisa, 50,0% e 46,1%, nessa mesma ordem. Observa-se na mesma tabela que a partir de 2017 houve um aumento significativo do número de trabalhos que tratam da expansão e qualidade da educação superior.

Tabela 2 – Total de trabalhos apresentados no GT 11 da ANPEd e total selecionados para a pesquisa por tipo de apresentação.

RAA	Ano	Total de Trabalhos apresentados no GT 11			Total de trabalhos selecionados para a pesquisa			
		Comunicação	Pôster	Total	Comunicação	Pôster	Total	% do total
33ª	2010	13	1	14	2	1	3	21,4
34ª	2011	18	5	23	4	0	4	17,4
35ª	2012	12	5	17	5	0	5	29,4
36ª	2013	11	6	17	4	1	5	29,4
37ª	2015	23	4	27	6	0	6	22,2
38ª	2017	15	7	22	7	4	11	50,0
39ª	2019	19	7	26	9	3	12	46,1

40 ^a	2021	25	7	32	9	1	10	31,2
Total		136	42	178	46	10	56	32,5

Fonte: Site das reuniões anuais da Anped. Elaborado pelas autoras.

As informações disponíveis na tabela 3 mostram a distribuição dos trabalhos selecionados segundo a classificação da categoria principal da pesquisa, isto é, se contemplam a expansão, a qualidade ou a expansão e a qualidade conjuntamente. Os dados indicam que o predomínio dos trabalhos selecionados está vinculado à categoria da expansão. Dos 56 selecionados, 40, isto é, 71,4% deles estão relacionados à discussão dessa categoria. Dos demais, 11 (19,6%) estão associados à categoria da qualidade e 5 (8,9%) contempla as duas categorias associadamente, sendo que estes foram selecionados nos dois últimos anos de encontro, demonstrando a atualidade de discussão do tema.

Tabela 3 - Total de trabalhos selecionados por categoria principal da pesquisa.

RAA	Ano	Total de trabalhos selecionados para a pesquisa	Categoria principal do trabalho		
			Expansão	Qualidade	Expansão e qualidade
33 ^a	2010	3	3	0	0
34 ^a	2011	4	4	0	0
35 ^a	2012	5	5	0	0
36 ^a	2013	5	4	1	0
37 ^a	2015	6	4	2	0
38 ^a	2017	11	9	2	0
39 ^a	2019	12	7	3	2
40 ^a	2021	10	4	3	3
Total		56	40	11	5

Fonte: Elaborado pelas autoras com base nos dados coletados na pesquisa.

No que se refere a classificação dos trabalhos por escala de relevância para a pesquisa, as informações contidas na tabela 4 indicam que a escala de média relevância foi a mais indicada nessa categorização. Isso porque, a maioria

dos trabalhos discutem as categorias principais da pesquisa, expansão e/ou qualidade, mas não fazem uma relação direta com as diretrizes, metas e estratégias do PNE 2014-2024 para a educação superior.

Tabela 4 – Classificação dos trabalhos apresentados no GT-11 da ANPEd por escala de relevância para a pesquisa.

RAA	Comunicação			Pôster			Total
	Muita	Média	Pouca	Muita	Média	Pouca	
33 ^a		2					2*
34 ^a	2	2					4
35 ^a		4	1				5
36 ^a	1	3			1		5
37 ^a	5	1					6
38 ^a	1	6		1	3		11
39 ^a		6	2		3		11*
40 ^a		9			1		10
Total	9	33	3	1	8		54

Fonte: Elaborado pelas autoras com base nos dados coletados na pesquisa.

*Um arquivo do trabalho apresentado não estava disponível, comprometendo a avaliação por escala de relevância da pesquisa.

Quando observadas as regiões de vínculo dos/as autores/as dos trabalhos selecionados, observa-se na tabela 5 que a maioria expressiva é da região Sudeste, seguida da Centro-Oeste, Norte, Sul e possui a região Nordeste como menos expressiva.

Tabela 5 – Total de trabalhos selecionados por região

Região	Quantidade	Percentual
Centro-Oeste	14	25,0%
Sudeste	23	41,1%
Nordeste	4	7,1%

Norte	8	14,3%
Sul	7	12,5%
Total	56	

Fonte: Elaborado pelas autoras com base nos dados coletados na pesquisa.

A tabela 6 demonstra a instituição de vínculo dos/as autores/as. Observa-se que do total de 56 trabalhos selecionados, apenas 8 instituições foram representativas em mais de um trabalho, sendo 5 da região Sudeste, uma do Sul, uma do Norte e uma do Centro-Oeste, demonstrando novamente o protagonismo da região Sudeste sobre as temáticas abordadas.

Tabela 6 – Trabalhos selecionados pela pesquisa por Instituição

IES	Total	IES	Total
Universidade de Brasília	6	Universidade Estadual de Ponta Grossa	1
Universidade Federal do Pará	6	Universidade do Estado de Mato Grosso	1
Universidade de São Paulo	5	Universidade Federal da Grande Dourados	1
Universidade de Campinas	2	Universidade Federal de Goiás	1
Universidade do Estado do Rio de Janeiro	2	Universidade Federal de Minas Gerais	1
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro	2	Universidade Federal de Mato Grosso do Sul	1
Pontifícia Universidade Católica de Campinas	2	Universidade Federal Rural do Semi-Árido	1
Universidade Tecnológica Federal do Paraná	2	Universidade Federal do Amapá	1
Universidade Federal de Pernambuco	1	Universidade Federal do Espírito Santo	1
Universidade Estadual de Goiás	1	Universidade do Estado da Bahia	1
Universidade Federal do Mato Grosso	1	Universidade Regional de Blumenau	1
Universidade Federal Fluminense	1	Universidade do Oeste de Santa Catarina	1
Centro Universitário Plínio Leite	1	Instituto Osvaldo Cruz	1
Universidade Federal do Rio de Janeiro	1	Universidade Federal do Rio Grande do Norte	1

Centro Universitário da Região da Campanha	1	Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul	1
Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira	1	Universidade Metodista de Piracicaba e Grupo Educacional Unis	1
Universidade Federal do Rio de Janeiro e Fundação Getúlio Vargas	1	Universidade Federal do Pampa e Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul	1
Universidade Federal do Amapá e Universidade do Estado do Amapá	1	Universidade do Estado do Rio de Janeiro e Faculdade Maria Thereza	1
Universidade Nove de Julho e Instituto Federal de São Paulo	1		
Total	56		

Fonte: Elaborado pelas autoras com base nos dados coletados na pesquisa.

A próxima fase deste estudo em andamento, agora, caminha na direção dos estudos de análise bibliométrica dos trabalhos selecionados, assim como de suas tendências teóricas, principais achados e constatações.

Considerações finais

O GT-11 da Anped tem sido objeto de estudo com diferentes focos, como permanência e evasão da educação superior brasileira (MACIEL; CUNHA JÚNIOR; LIMA, 2019), expansão da educação superior (MORAES, 2019), internacionalização (SANTOS; CAVALCANTI, 2023), mas, como pode ser apreciado neste estudo, pouco se produziu acerca da relação expansão e qualidade, principalmente relacionando com o PNE 2014-2024.

Dentre as temáticas focadas nesta pesquisa, entende-se que a expansão tem sido tema recorrente de estudos e a qualidade da educação superior tem sido mais atrelada à avaliação. Poucos estudos relacionam a expansão, qualidade e PNE 2014-2024, demonstrando a carência e relevância da temática em dias atuais, corroborado com os dados apresentados de que a maioria dos trabalhos selecionados são dos três últimos encontros, ou seja, a partir de 2017, período de inflexão das políticas públicas educacionais, flexibilização da oferta, diminuição dos processos de acompanhamento e regulação, além dos financiamentos públicos escassos/diminuídos para o campo da educação como resultados de uma política de governo que teve início com o

impeachment da Presidenta Dilma em 2016 e culminou no Governo ultraconservador e neoliberal perpetrado entre 2019-2022.

Os dados iniciais da caracterização do levantamento bibliográfico realizado demonstraram que a maioria dos trabalhos selecionados são da região Sudeste e poucas instituições tiveram mais de um trabalho apresentado e publicado no período analisado, apresentando diversificação institucional de pesquisadores da temática. Entendendo que o tema possui pertinência e necessidade de estudos posteriores, consubstanciadas pela atualidade brasileira de atual governo federal que prima pelos processos democráticos e reconhece a educação como política social que contribui para o desenvolvimento do nosso povo e país, esperamos contribuir com a temática, que outros pesquisadores também o façam e possamos retomar o desenvolvimento de nossa educação pautada numa perspectiva de qualidade socialmente referenciada.

Referências

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. AGUIAR, Márcia Ângela. A produção do conhecimento sobre política educacional no Brasil: um olhar a partir da Anped. Revista Educação & Sociedade, ano XXII, n.º 77, Dezembro/2001, p. 49 – 70. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/Wcd8Kv98FVHH6TzLTrvWDmd/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 10 maio 2023.

BRASIL. Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências, Brasília, DF, 2014.

CARVALHO, Renata Ramos da Silva. OLIVEIRA, João Ferreira. Expansão e qualidade da educação superior: um balanço das metas 12, 13 e 14 do Plano Nacional de Educação - PNE 2014-2024 . Revista Avaliação, Campinas; Sorocaba, SP, v. 27, n. 02, p. 227-247, jul. 2022, p. 227 a 247. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/aval/a/rxNDLXGXR8H53YDzgrwZvGk/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 10 maio 2023.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. GT Política de Educação Superior da ANPEd: origem, desenvolvimento e produção. Revista Brasileira de Educação. Set/Out/Nov/Dez 2002, nº 21, p. 115 a 127. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/WQCWNYjZkyF98y34R7LFw5F/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 10 maio 2023.

LESNIESKI, Marlon Sandro; TREVISOL, Márcio Giusti. Estado do conhecimento da educação superior no Brasil: temas e questões (2017-2020). *Revista Internacional de Educação Superior*, Campinas, SP, v. 7, p. e021043, 2021. DOI: 10.20396/riesup.v7i0.8665113. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/riesup/article/view/8665113>. Acesso em: 13 jun. 2023.

MACIEL, C. E.; CUNHA JÚNIOR, M.; LIMA, T. DA S. A produção científica sobre permanência e evasão na educação superior no Brasil. *Educação e Pesquisa*, v. 45, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ep/a/TcyrZH4JGLSqK8Jy333yrSq/#>. Acesso em: 13 jun. 2023.

MORAES, Karine Nunes de. Expansão da educação superior nos anais da ANPEd no período de 2000 e 2015. *Rev. Elet. Educ.*, São Carlos, v. 13, n. 3, p. 938-969, set. 2019. Disponível em: http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1982-71992019000300938&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 13 jun. 2023.

SANTOS, Maria Lúcia Pacheco Duarte dos; CAVALCANTI, Cláudia Valente. ANPED 2011-2021: Internacionalização. *Revista Científica eletrônica da Faculdade de Piranajuba*, v. 3, n. 4, 2023. Disponível em: <https://eadfap.com/revista/index.php/vl1/article/view/61>. Acesso em: 13 jun. 2023.

SOUSA, Sandra Zákia. BIANCHETTI, Lucídio. Pós-graduação e pesquisa em educação no Brasil: o protagonismo da ANPEd. *Revista Brasileira de Educação*, v. 12 n. 36 set./dez. 2007, p. 389-409. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/LV83pVGd3qbtNpqW6Dd6T5g/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 10 maio 2023.

DOCUMENTOS NACIONAIS E INTERNACIONAIS: FONTES DE PESQUISA PARA AS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR

Alda Maria Duarte Araújo Castro

Allan Solano Souza

Bruno Layson Ferreira Leão

Fabiana Araújo Nogueira

Matheus Lucas Silva de Souza

Regina Celi Alvarenga de Moura Castro

Introdução

O presente capítulo tem por objetivo apresentar o levantamento realizado pelo subgrupo de trabalho “Documentos Nacionais e Internacionais” da pesquisa em rede “Expansão e qualidade da educação superior no contexto do Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024: transições políticas, novos modos de regulação e perspectivas de controle social”, que compõe a resultados parciais do processo de elaboração do estado do conhecimento acerca da Educação Superior no contexto do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024.

Nesse sentido, buscou-se a apreensão de como as categorias “Expansão” e “Qualidade, referentes às dinâmicas da educação superior, são perquiridas por meio de determinações, recomendações e resoluções presentes em documentos produzidos por órgãos, organismos, entidades e instituições nacionais e internacionais que tangenciam o campo, elegendo a educação terciária enquanto escopo da sua prática propositiva. A escolha dos documentos foi mediada pelo critério de pertinência aos objetivos e interesses dos pesquisadores, mediante as categorias e desdobramentos destas na pesquisa. Ressalta-se que, a partir do reconhecimento da competência científica dos

pesquisadores perante os membros do campo educacional, formula-se o entendimento que a autoridade científica adquirida outorga as competências necessárias à elaboração do juízo analítico capaz de perquirir os documentos que remontam à educação superior. Destarte, a perspectiva da autoridade formulada em função da vasta experiência dos pesquisadores, oportunizada pelo contato e posicionamento perante o campo científico, atribuiu legitimidade às escolhas metodológicas (BOURDIEU, 2004; COLLA, 2020).

No que diz respeito aos aspectos técnico-procedimentais, a coleta e análise dos documentos nacionais e internacionais foi realizada entre os meses de março a novembro de 2022. A sistemática de tratamento dos metadados utilizados foi elaborada a partir da memória coletiva da pesquisa, que admitiu para o trabalho ensejado pelo subgrupo os itens a seguir, quais sejam: a) Número (identificação documental de ordem numérica para o subgrupo, com finalidade meramente organizativa, sem propósitos classificatórios); b) Instituição/Órgão/Entidade proponente; c) Título; d) Ano; e) Referência/Link de acesso; f) ISSN/ISBN; g) Autores/Equipe Técnica Responsável; h) Palavras chave; i) Resumo; j) Tipo de trabalho - Relatório, Sumário Executivo, Estudo, Doc. Deliberativo/Declaração.

No que concerne ao preenchimento dos itens “Palavras-chave” e “Resumo”, o subgrupo procedeu com a identificação das temáticas alusivas aos documentos, apreendendo as informações, quando disponíveis, nas fichas catalográficas, resumos executivos, índices remissivos, e no corpo dos documentos. Em função da ausência de alguns destes elementos nos documentos, os pesquisadores desenvolveram resumos-síntese e delinearão as palavras-chave mediante leitura e apropriação temática dos conteúdos. Por conseguinte, em razão do estabelecimento de critérios de validade e confiabilidade das informações, os resumos elaborados foram submetidos à revisão por pares, realizada em regime de rodízio entre os pesquisadores.

Em razão da escrita deste capítulo, foi eleito enquanto eixo temático para a interlocução entre os documentos analisados, a categoria Expansão e o seu desdobramento “Financiamento”. Porquanto, a análise envidada foi estabelecida a partir das perspectivas e orientações tomadas pelos documentos em função

do financiamento enquanto elemento de centralidade às políticas da educação superior, tanto na dimensão brasileira, quanto na perspectiva internacional.

O texto está organizado em 4 seções. Contém esta seção introdutória, que apresenta a base metodológica e o percurso delineado para o acesso, coleta e análise dos documentos. Em seguimento, na segunda e terceira seção, são apresentados os documentos internacionais, e nacionais, respectivamente; de acordo com a categorização proposta pelos pesquisadores, e seus desdobramentos teórico-conceituais. Por fim, são tecidas as considerações finais, na quarta seção, que apresentam inferências sobre os documentos e sua relação com as categorias da análise, possibilitando a apreensão das dimensões referentes à educação superior articuladas em cada documento, e suas contribuições para a pesquisa em tela.

Documentos Internacionais e as Diretrizes para o Financiamento da Educação

Considerando o processo de coleta operacionalizado em razão desta pesquisa, foram coletados ao todo 23 documentos internacionais, sendo estes majoritariamente documentos orientadores e relatórios com determinações e recomendações de organismos internacionais multilaterais referentes à educação. A categorização destes materiais se deu em função do seu caráter de relevância para a pesquisa. Para tal, a formatação da escala de importância dos documentos foi mediada através do grau de aproximação dos documentos aos objetivos da investigação, sendo considerados como pouco relevantes, relevantes e muito relevantes.

Em continuidade, foram observados como critérios para inclusão a pertinência das discussões quanto às categorias de “Expansão” e “Qualidade” do ensino superior, e de forma superveniente, para este recorte, foram considerados apenas os documentos que figuram na maior classificação de relevância e atendem ao desdobramento “Financiamento” do ensino superior, totalizando 9 documentos.

Nesta seção, são apresentadas as análises dos documentos internacionais no que concerne à referida dimensão. No quadro 1 estão listados os documentos que fazem parte deste recorte, e suas respectivas informações:

Quadro 1 - Documentos internacionais analisados a partir do desdobramento “financiamento”

ANO	ENTIDADE PROPONENTE	TÍTULO
2000	Banco Mundial	Educação superior nos países em desenvolvimento: perigos e promessas
2003	Banco Mundial	<i>Construir Sociedades de Conocimiento Nuevos Desafios para la Educación Terciaria</i>
2008	OCDE	Educação de qualidade, equidade e desenvolvimento sustentável: uma concepção holística inspirada nas quatro conferências mundiais sobre educação organizada pela UNESCO em 2008-2009
2008	OCDE	<i>Tertiary Education for the Knowledge Society VOLUME 1</i>
2009	UNESCO	Conferência Mundial sobre Ensino Superior 2009 As Novas Dinâmicas do Ensino Superior e Pesquisas para a Mudança e o Desenvolvimento Social
2016	Universia	<i>Educación Superior en Iberoamérica: Informe 2016</i>
2017	Banco Mundial	Um Ajuste Justo: Análise da eficiência e da equidade do gasto público no Brasil
2022	UNESCO	Reimaginar um novo contrato social: nossos futuros para juntos a educação
2022	OCDE	<i>Education at a Glance 2022</i>

Fonte: Elaborado pelos autores (2023).

O documento “Educação superior nos países em desenvolvimento: perigos e promessas”, do Banco Mundial (BM) ano 2000, no que se refere ao financiamento do ensino superior do contexto da época, argumenta que havia uma dependência financeira do Estado a qual significa que os níveis de financiamento flutuam com aumentos e diminuição dos recursos do governo. O BM criou o termo “festa-ou-fome” para definir um fenômeno que é acompanhado por insegurança e instabilidade financeira, impedindo planejamento de longo prazo e que em muitos países da América Central os altos orçamentos para a ensino superior são fixados constitucionalmente como uma porcentagem dos gastos do governo. É orientado também que os modelos de financiamento terão que se adaptar, caminhando para uma modalidade flexível que utiliza fundos públicos e privados e que os estabelecimentos públicos de ensino superior não estão em condições de satisfazer os fortes aumentos da demanda pela educação superior, tornando-se necessário que o setor privado aumente a sua

participação no atendimento dessa demanda. Por fim, o documento defende que as autoridades políticas devem decidir até que ponto pretendem intervir na condução do desenvolvimento do setor educacional e até que ponto permitirão que as forças do mercado assumam a criação e operação de um sistema viável para facilitar o acesso ao ensino superior.

No documento “*Construir Sociedades de Conocimiento Nuevos Desafios para la Educación Terciaria*”, também de autoria do Banco Mundial é sugerido que, nos países que carecem de volume de recursos públicos, o Estado regulamente e estimule a ampliação do setor privado na educação superior, dessa forma, a expansão seria viabilizada com menores custos para o Estado. No que tange a qualidade da oferta privada, o Estado seria o principal encarregado para regulamentar e avaliar essas instituições. (BANCO MUNDIAL, 2003).

Além disso, o documento orienta para a necessidade de criação e desenvolvimento de sistemas nacionais de inovação. Essa necessidade parte da premissa que o conhecimento realizado de forma desinteressada não contribui diretamente para o desenvolvimento econômico e nacional, com isso, a aplicação deste conhecimento produzido pela educação terciária em instituições ligadas a um sistema produtivo inovador pode ser de maior valia e potencialidade. (BANCO MUNDIAL, 2003).

Com isso, o documento reafirma que as instituições de ensino terciário têm em suas estruturas a presença de programas de formação e investigação de pós-graduação que contemplem essa capacidade de inovação, visto que, esses programas seriam responsáveis não apenas por produzir o conhecimento inovador, mas também para a formação do capital humano necessário. Outro ponto de destaque do documento é sobre a diversificação da educação terciária, o que inclui novos modelos universitários, como Universidades virtuais e Universidades corporativas, que seriam novos modelos capazes de atender às voláteis demandas da sociedade e mercado. (BANCO MUNDIAL, 2003).

O documento “Educação de qualidade, equidade e desenvolvimento sustentável: uma concepção holística inspirada nas quatro conferências mundiais sobre educação organizadas pela UNESCO em 2008-2009”, elaborado

pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), objetiva discutir as questões mais prementes relacionadas à educação em todo o mundo. A partir dessas conferências, foi desenvolvida uma concepção holística da educação, que enfatiza a importância da qualidade, equidade e desenvolvimento sustentável. (OCDE, 2008a).

No que se refere ao ensino superior, o documento orienta que para se ter qualidade e expansão é essencial que haja bom financiamento, destacando que apesar de haver uma expansão, em várias grandes regiões em desenvolvimento, uma proporção muito reduzida de jovens tem acesso ao ensino superior. Por esse motivo, promover a equidade de acesso e a inclusão constitui elemento essencial das políticas, junto com a garantia de qualidade, especialmente no contexto de uma sociedade globalizada, e a diversificação da oferta de ensino superior e, sobretudo, com o surgimento da educação superior internacional e transfronteiriça. (OCDE, 2008a).

O documento "*Tertiary Education for the Knowledge Society - VOLUME 1*", da OCDE, apresenta tendências para a educação superior no âmbito da sociedade do conhecimento. Destacam-se as questões de financiamento, notadamente no que diz respeito à diversificação das fontes de fomento, com ênfase no uso "eficiente" de recursos, financiamento baseado em performance institucional, e aplicação de elementos de reforço à competitividade no aspecto processual. O documento mostra um declínio do investimento de recursos públicos para o financiamento das IES entre os anos de 1995 e 2004, o que se deve à disponibilização e ampliação de mecanismos de financiamento privados. Demonstra-se também que o encargo dos custos com a educação superior tem, expressivamente, se deslocado do rol de responsabilidades governamentais, assim como dos contribuintes, para as famílias e estudantes. Esse fenômeno é explorado em função da ampliação da demanda por educação superior, e saturação do respectivo sistema nos países, o que fomenta a argumentação da necessidade de uma oferta não-governamental para este nível de ensino; também fortalecida pela concepção de declínio da oferta de vagas no segmento público dos países analisados. O documento considera como pontos fundamentais ao financiamento da educação superior: a necessidade dos beneficiários dos sistemas de educação superior deverem, em contrapartida,

contribuir com seus custos, para além da contribuição estatuída em razão da carga tributária; a economia de recursos públicos mediante contribuições individuais investidas na educação superior resulta em redirecionamento de investimentos, voltados a melhorias nas condições de equidade no acesso; a cobrança de “taxas de bancada” e mensalidades podem representar meios de ampliar eficiência das IES no tocante à dar incentivos para a conclusão dos cursos no tempo ideal por parte dos estudantes. (OCDE, 2008b).

O documento da “Conferência Mundial sobre Ensino Superior 2009: as Novas Dinâmicas do Ensino Superior e Pesquisas para a Mudança e o Desenvolvimento Social”, também da UNESCO, trata de questões como a expansão do ensino superior em países em desenvolvimento, a importância da pesquisa para o progresso social e econômico, a necessidade de garantir o acesso ao ensino superior para todos os estudantes, independentemente de sua origem socioeconômica. No tocante ao financiamento, foram discutidas maneiras de tornar o ensino superior mais acessível a todos os estudantes, especialmente aqueles de origem socioeconômica mais desfavorecida. Foi ressaltado que políticas públicas eficazes, como bolsas de estudos e programas de incentivo à educação, são fundamentais para garantir que todos os estudantes tenham as mesmas oportunidades de acesso ao ensino superior. (UNESCO, 2009)

Em “*Educación Superior em Iberoamérica: informe 2016*”, redigido pelo centro Universia, é destacado que o Brasil possui o maior gasto por aluno entre os países da América Latina, entretanto, esse elevado custo não é traduzido diretamente em desenvolvimento social ou massificação do nível de ensino, diferentemente dos países da Europa, conforme posto pelo documento. Entretanto, essa deficiência no desenvolvimento social não é ocasionada pelo custo dos alunos ou pelo sistema de educação superior e sim pela realidade de dependência econômica que os países da América Latina são submetidos, o que impede a criação de estruturas produtivas complexas, como no setor industrial e/ou tecnológico. Dessa forma, ainda que o investimento na educação superior ocorra, o que inclui um custo mais elevado por aluno, a inexistência dessas estruturas produtivas impede que esse capital humano seja aproveitado de acordo com sua potencialidade. (UNIVERSIA, 2016)

Outro ponto destacado pelo documento, é como países como Brasil, Chile, Paraguai e Coreia do Sul, possuem um nível de privatismo de suas matrículas muito elevado, acima do que é considerado desejável pela OCDE, para a organização, a taxa de matrículas no setor privado não deve ser superior a 30%, dessa forma, os países supracitados apresentam índices iguais ou superiores a 70% (OCDE, 2016, p. 182) Entretanto, o documento afirma que, apesar do elevado nível de privatismo, o financiamento predominante é executado pelo setor público na maioria desses países. Em contrapartida, o documento afirma que, no cenário Brasileiro, o subsídio estatal à estudantes no ensino superior privado tem sido questionado amplamente, visto que tem sido um dos possíveis responsáveis pela elevação do custeamento desse nível de ensino nas instituições privadas, com isso, é abordado que a estagnação ou possível redução dessas formas de subsídios (seja via FIES ou ProUni) pode reduzir o número de estudantes no ensino privado presencial, fazendo-os optarem pela modalidade à distância, que possui um custo reduzido. (UNIVERSIA, 2016)

O documento “Um Ajuste Justo: Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil”, de autoria do Banco Mundial, disserta sobre a execução das contas públicas em diversos setores do serviço público do país. No que tange à Educação Superior, o documento enfatiza que esse nível de ensino possui custos extremamente elevados e uma suposta ineficiência no uso desses valores nas universidades públicas. Com isso, ao apresentar que os alunos das universidades públicas são em maior parte oriundos dos extratos sociais de maior poder aquisitivo, o documento infere que seria justificável esses alunos custearem sua própria formação. Dessa forma, o documento aponta que o financiamento do ensino superior público deve ser repensado, para que não perpetue a desigualdade social do país ao favorecer às famílias mais ricas com o retorno financeiro que a formação de nível superior ainda oferece (BANCO MUNDIAL, 2017).

O documento “Reimaginar nossos futuros juntos: um novo contrato social para a educação”, de autoria da UNESCO (2022), não aborda direta e exclusivamente o financiamento da educação superior, no entanto, fala do financiamento educacional em aspectos gerais e escala mundial. Para o órgão, o financiamento educacional deve ser focado onde a educação está ameaçada,

como em países de renda baixa e média, assim como as populações deslocadas e de migração involuntária, que pode crescer com o acentuamento das crises climáticas, esse financiamento também contemplaria medidas de contorno a emergências e crises, como na pandemia do COVID-19. Acerca do financiamento público, a UNESCO afirma que é necessário reforçar a capacidade dos governos em subsidiar e regular a educação local para uma oferta que seja responsiva, equitativa e defenda os direitos humanos.

Além disso, o documento enfatiza a necessidade deste novo contrato ter atenção para a pesquisa e a inovação, na direção pensada pela UNESCO, a pesquisa deve ser realizada de forma colaborativa em todo o mundo, permitindo, dessa forma, que o conhecimento produzido ultrapasse as fronteiras espaciais, o que evoca inúmeras formas do saber internacionalizado. Nesse sentido, a cooperação internacional almejada nesse documento envolve fundamentalmente as universidades, docentes, pesquisadores e acadêmicos das mais diversas esferas da sociedade, como centros de pesquisas privados e instituições da sociedade civil, ressalta-se ainda que, esses atores sociais e, principalmente a Universidade, sejam ativos e atuantes na construção desse novo contrato social para a educação, sendo uma das formas mais profícuas de reimaginar o futuro em sociedade.

O documento “*Education at a Glance 2022: OECD Indicators*”, da OCDE, dedica um capítulo exclusivamente às questões de financiamento, tratando especificamente dos recursos investidos na Educação Superior pelos países signatários das determinações do organismo. Envidando esforços de caráter preditivo quanto aos impactos destes investimentos nas economias nacionais, e em fatores de égide social, é proposto um *framework* para análise dos indicadores financeiros internacionais da educação superior. Nesse sentido, são visualizadas três dimensões em particular em que os gastos com a educação são realizados, sendo essas: a) a localização dos prestadores de serviço (custos de produtos educacionais produzidos para além dos espaços institucionais, como livros, materiais de consumo, custos com moradia e transporte não providos pelas IES); b) os tipos de bens e serviços provisionados ou adquiridos (custos com atividades-meio e atividades-fim), sejam diretamente voltados à perspectiva da instrução formal, ou acessórios ao seu desenvolvimento e c): fonte dos recursos que financia a provisão ou compra desses bens e serviços (a

considerar o financiamento mediante recursos públicos, privados, e os fundos internacionais). A partir deste modelo, é realizada uma análise comparativa entre os países membros da OCDE mediante seis indicadores, que consideram os recursos financeiros investidos em instituições de ensino referentes ao número de estudantes; a proporção de recursos públicos nacionais investidos nestas; a fonte dos recursos direcionados para as instituições; o total de recursos públicos investidos em educação, dentro e fora das instituições, em comparação com as despesas públicas em geral; o custo estudantil e o suporte financeiro provido aos estudante do ensino superior; e a distribuição dos gastos educacionais dentre as categorias de recursos envolvidos na oferta educacional. (OCDE, 2022).

Documentos Nacionais e as Diretrizes para o Financiamento da Educação

A pesquisa sobre os documentos nacionais alcançou 23 documentos com diferentes características. Sendo 1 capítulo, 16 relatórios, que também concentram características de estudos publicados no formato de livros e 6 documentos orientadores. Esse material foi classificado de acordo com o grau de importância para a pesquisa, considerando expansão e qualidade como as categorias centrais do estudo, sendo atribuído muito relevante, relevante ou pouco relevante. Essa estratégia foi adotada para selecionarmos com maior precisão aqueles documentos que estão alinhados com os objetivos da pesquisa. A expansão como primeira categoria, possui vários desdobramentos, que vão desde a ideia de políticas de internacionalização, ensino, pesquisa, extensão e inovação, até o financiamento. Já na segunda categoria, a qualidade, os seus desdobramentos comportam avaliação, produção científica, formação, entre outras.

Como recorte para a produção deste capítulo, selecionamos apenas aqueles documentos que foram classificados como muito relevantes na categoria expansão, segundo o financiamento como seu desdobramento.

Quadro 2 - Documentos nacionais analisados a partir do desdobramento “financiamento”

ANO	ENTIDADE PROPONENTE	TÍTULO
2001	Ministério da Ciência e Tecnologia	Ciência, tecnologia e inovação: desafio para a sociedade brasileira – Livro Verde
2002	Ministério da Ciência e Tecnologia	Livro Branco: Ciência, Tecnologia e Inovação
2008	Confederação Nacional da Indústria e Banco Mundial	Conhecimento e Inovação para a Competividade.
2010	Ministério da Ciência e Tecnologia	Livro Azul da 4ª Conferência Nacional de Ciência e Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Sustentável
2013	BRICS POLICY CENTER	O Brasil e a Cooperação Sul-Sul: Como Responder aos Desafios Correntes
2016	Cadernos Adenauer	O Brasil e o Futuro da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento

Fonte: Elaborado pelos autores (2023).

Nos documentos nacionais selecionados destaca-se um conjunto de Documentos compostos pelos livros que definem as diretrizes da Política de Ciência Tecnologia e Inovação (PCTI) e que estão em estreita articulação com as políticas para a educação superior e tem subsidiado as políticas e Planos Nacionais de Pós-graduação implementadas no país.

O primeiro livro intitulado “Ciência, tecnologia e inovação: desafio para a sociedade brasileira – Livro Verde” de 2001, constitui-se como um marco para o debate no que tange a PCTI no Brasil contemporâneo. Está organizado em quatro seções: “Desafios para a consolidação de um Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação”; “Objetivos para uma Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação”; “Bases para a formulação de diretrizes para Ciência, Tecnologia e Inovação”; e “Diretrizes estratégicas”. Esta última tinha como finalidade explicitar um conjunto de orientações visando atingir os objetivos da política de CTI proposta pelo documento, estando ela subdividida em nove diretrizes. A IV diretriz “Expandir e modernizar o sistema de formação de pessoal para Ciência, Tecnologia e Inovação”, os elementos estruturantes desta diretriz, evidenciam o reconhecimento da necessidade de expansão das ofertas de ensino (básico e superior); a incorporação das TICs na formação dos sujeitos; a

valorização do trabalho do pesquisador e; a predileção por áreas de tecnologia de ponta, como bioeletrônica, nanociência e nanotecnologia.

O segundo documento “Livro Branco da Ciência, Tecnologia e Inovação”, publicado em junho de 2002, resultante da segunda¹ Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I), teve como objetivo discutir “o novo modelo de financiamento para a área, baseado nos fundos setoriais” (BRASIL, 2010, p. 17). Nesta Conferência foi criado o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), “organização social supervisionada pelo Ministério da Ciência e Tecnologia” (BRASIL, 2010, p. 17). A tarefa inicial do Centro foi a elaboração do documento propositivo, Livro Branco: Ciência, Tecnologia e Inovação que consiste em uma proposta decenal, a ser implementada entre os anos de 2002 a 2012 (BRASIL, 2004), a partir das discussões que ocorreram durante a Segunda Conferência.

A proposta da Conferência atende à necessidade de inserção de países em desenvolvimento na área das tecnologias da comunicação e da informação, em um contexto de “nova base produtiva sustentada em novas formas de organização do trabalho e das tecnologias, a mundialização do mercado e uma intensificação da hegemonia do mercado financeiro” (SILVA JUNIOR; SGUISSARDI, 1999, p. 49). Neste cenário presencia-se “crescente incorporação de ciência e de tecnologia ao processo de trabalho, mediante a substituição de tecnologias rígidas por outras de base eletroeletrônica, imprimindo inovações nas áreas de materiais e equipamentos (CABRAL; CASTRO, 2011, p. 746-747).

A Conferência foi um esforço, em atendimento, dentre outros aspectos, a elevar o Brasil ao patamar de nações que investem, de forma sistemática, em Ciência e Tecnologia, em atendimento às orientações do Banco Mundial.

Dessa forma, houve como meta, investimento financeiro na educação superior, principalmente na graduação para que se mantenha como fomento para a pós-graduação. A expansão, nesse sentido, viria acompanhada de uma rigorosa reestruturação curricular, na graduação e pós-graduação para se adequar às novas demandas voltadas para a ciência e a tecnologia. A inovação,

¹ A primeira conferência foi realizada no ano de 1985.

nesse contexto, foi considerada “um elemento chave para a competitividade das empresas e requer, além da presença de uma complexa e diversificada infraestrutura tecnológica, recursos humanos qualificados e capacidade de geração de conhecimento, em um ambiente macroeconômico favorável e indutor” (BRASIL, 2002, p. 55), justificando o financiamento da pós-graduação para alcançar este objetivo.

O último documento desse conjunto de diretrizes para a (PCTI) foi elaborado no último ano do governo Lula (2010) denominado “Livro Azul da 4ª Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Sustentável”. A Conferência, foi pautada em quatro pilares “a) O Sistema Nacional de Ciência, tecnologia e Inovação; b) Inovação na Sociedade e nas Empresas; c) Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação em Áreas Estratégicas e, d) Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Social” (BRASIL, 2010, p. 22).

Muitas das ações propostas nesta e nas demais conferências, já vêm sendo efetivadas, porém o que se observa é um nítido atendimento às políticas neoliberais, com a intensificação da dualidade, principalmente da educação superior, com instituição de pesquisas para a elite intelectual e econômica e uma formação aligeirada para trabalhadores que necessitam de capacitação para ingressarem ou se manterem no mercado de trabalho, quando a educação é negociada como uma mercadoria em atendimento às demandas do mundo globalizado.

Situado entre as duas Conferências do Ministério da Ciência, Tecnologia, mas complementando e direcionando as discussões prévias para a 4ª Conferência que seria realizada em 2010, situa-se o documento “Conhecimento e Inovação para a Competitividade” é um estudo que analisa os desafios que o Brasil vai enfrentar para se inserir na economia do conhecimento, na visão do documento um dos fatores que tem dificultado esse processo é a falta de preparação de uma mão de obra especializada e com as competências técnicas adequadas para as novas demandas do mundo do trabalho, isso tem repercutido no processo de inovação das empresas e conseqüentemente afetam negativamente a competitividade do País. O documento evidencia que os desafios para o Brasil captar oportunidades nessa nova economia são enormes

e que a mesma é uma tarefa crítica e prioritária, ela demanda correção de políticas, adaptação de instituições e escolhas estratégicas.

O documento discute com propriedade o crescimento e o desempenho do Brasil sob uma perspectiva comparada, mostrando o lugar a ser ocupado pelo Brasil em um ambiente global cada vez voltado para o conhecimento e evidencia o papel da inovação como catalizador desse crescimento. Discute com profundidade a formação do capital humano necessário a essa nova realidade. Apresenta também a importância do nível educacional e da capacidade de absorção da tecnologia existente, obtida no país ou no exterior, e da criação de conhecimento. Para os elaboradores do documento, o Brasil apresentou recentemente importantes avanços na educação, particularmente relacionados ao acesso igualitário à escola, porém os sistemas educacionais brasileiros estão deixando de enfrentar o desafio da capital humano para inovação e crescimento em relação a outros países.

Registra-se a necessidade de uma formação para inovar - em todos os níveis – da pré-escola ao treinamento em pesquisa de pós-doutorado – o entendimento é de que o País parece estar defasado em relação aos seus concorrentes atuais e às suas necessidades futuras. O documento reconhece que somente expandir a capacitação básica e avançada da população não é uma medida suficiente para enfrentar esse desafio e que mesma deve ser complementada por programas que incentivem o investimento privado em inovação e que mantenham um ambiente estável e propício à realização de negócios.

No livro intitulado “Repensando a política externa brasileira: em busca de novos consensos”, destaca-se o texto de Paz Neves intitulado, “O Brasil e o Futuro da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento”, o capítulo destaca a importância da política de inovação, mesmo diante dos limites impostos pelo financiamento durante os governos dos presidentes Michel Temer e Jair Messias Bolsonaro, e evidencia que é importante discutir aspectos que podem contribuir para o avanço científico e tecnológico do país, mesmo em contexto adverso. Nesse sentido, destaca-se a discussão da Cooperação Sul-Sul - CSS e os seus desafios, e estabelece um debate acerca da política externa brasileira, questionando os pressupostos da organização da cooperação

internacional e da cooperação Sul-Sul, o qual aborda um tema de extrema relevância para o estudo da educação superior visto que as instituições universitárias estão imbricadas com o desenvolvimento do conhecimento e da inovação.

Pensando na totalidade dessa discussão, o autor compreende que existem quatro fatos que explicam os motivos do “país não ter tido conhecimento durante tanto tempo do quanto realmente gasta com suas iniciativas de cooperação internacional para o desenvolvimento” (PAZ NEVES, 2016, p. 112). Em primeiro lugar, o Brasil como uma democracia estável e com aspirações geopolíticas limitadas não é uma prioridade na agenda de segurança dos países desenvolvidos. Segundo, considera-se que sua cooperação internacional é focada em projetos de agricultura, saúde e tecnologias sociais alinhadas aos Objetivos do Milênio da ONU. Em terceiro lugar, a cooperação técnica brasileira emprega funcionários públicos em vez de consultores, reduzindo os custos dos projetos. E em quarto lugar, o programa de cooperação brasileiro carece de institucionalização adequada para supervisionar e coordenar as diversas ações de cooperação, tanto em instituições públicas quanto privadas.

Segundo Paz Neves (2016, p. 115) as décadas de 1970 e 1980 marcam um momento crítico no perfil do Brasil no sistema de cooperação para o desenvolvimento, pois “o país começa a receber cada vez menos assistência e passa a incrementar consideravelmente seu programa de cooperação sul-sul, sobretudo no que tange à cooperação técnica”. Porém, esse mesmo autor considera que “ao longo da década de 1980, contudo, houve uma revisão desse modelo, uma vez que o Brasil passou a ser mais provedor que receptor de cooperação.” (PAZ NEVES, 2016, p. 119).

No documento publicado pelo Brics Policy intitulado “O Brasil e a Cooperação Sul-Sul: como responder aos desafios correntes”, elaborado por Renzio *et. al.* (2013) ao historicizar esse processo destaca que, desde 1955 a Cooperação Sul-Sul (CSS) ganhou projeção depois da Conferência de Bandung, pois foi consolidada como sendo um meio de promover articulação entre países do Sul, com atenção voltada para África e Ásia.

O autor apresenta os principais desafios para consolidação de uma política de cooperação Sul-Sul (CSS), que são: ampliação de estudos sobre a atuação brasileira na CSS; ordem legal institucional, política, e dos recursos humanos e financeiros; articulação intragovernamental; pressões domésticas, entre outros. Segundo Renzio *et. al.* (2013, p. 13), a ausência de legislação abrangente no que se refere às parcerias com países em desenvolvimento apresenta dificuldades básicas “como a realização de pequenas aquisições, contratação no exterior ou envio de dinheiro para fora do país são frequentemente executadas por meio de outras instituições, a exemplo do PNUD”.

No caso brasileiro, o governo é o principal agente financiador desses trabalhos. A natureza da cooperação pode ser baseada em acordos bilaterais, regionais ou multilaterais, e os recursos podem ser provenientes de fontes governamentais, organizações internacionais, setor privado ou fundos específicos estabelecidos para esse fim. Em 2019, a CAPES lançou o Edital N° 5/2019 referente ao Programa de Cooperação Brasil Sul-Sul, o COOPBRASS, cuja iniciativa foi tomada para a seleção de projetos de pesquisa conjuntamente com países da África, da América Latina e Ásia que não tenham acordo de cooperação vigente com a CAPES.

O Programa teve como objetivo fomentar o intercâmbio entre Instituições de Ensino Superior e Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação brasileiros, nos termos do Decreto 9.283/18, e estrangeiros no âmbito da Cooperação Sul-Sul.

Quadro 3 - Instituições sediadas nos países integrantes da Cooperação Sul-Sul

FRICA, ÁSIA E OCEANIA	AMÉRICA LATINA E CARIBE
África do Sul, Angola, Argélia, Benin, Botsuana, Cabo Verde, Camarões, China, Costa do Marfim, Egito, Gabão, Gana, Guiné-Bissau, Guiné-Equatorial, Índia, Irã, Líbano, Mali, Marrocos, Moçambique, Namíbia, Nigéria, Paquistão, Quênia, República Democrática do Congo, República do Congo, São Tomé e Príncipe, Senegal, Síria, Tailândia, Tanzânia, Timor-Leste, Togo, Tunísia e Turquia.	Antígua e Barbuda, Argentina, Barbados, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Equador, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Suriname, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela.

Fonte: Elaborado pelos autores (2023)².

² As informações foram compiladas a partir do seguinte endereço eletrônico: <https://plataforma9.com/financiamento/aberto-edital-capes-coopbrass-para-cooperacao-com-africa-asia-e-america-latina.html>

Com base nas informações disponibilizadas no site Plataforma 9: Portal cultural do mundo da língua portuguesa, que foram retiradas do Edital N.5/2019, os itens financiáveis são: auxílio para Missões de Trabalho no Exterior e recursos para Manutenção de Projetos. Quanto às bolsas no exterior, foram previstas para Doutorado Sanduíche, Assistente de Ensino ou de Pesquisa, Pós-Doutorado e Professor Visitante Júnior. É importante destacar que o Programa COOPBRAS é um potencial objeto de estudo para pesquisas futuras, principalmente na Iniciação Científica, mestrado, doutorado e pós-doutorado.

Considerações finais

Os documentos analisados mostram coerência entre as diretrizes das políticas para a educação evidenciada pela estreita articulação entre os documentos internacionais e nacionais na definição de uma agenda política que prioriza a ciência, a tecnologia e a inovação e a necessidade de expansão da educação superior, porém com a participação do investimento privado. Nesse processo os organismos internacionais desempenham importante papel na focalização de prioridades, diagnósticos e indicação de experiências bem-sucedidas para as possíveis resoluções dos problemas enfrentados pelos sistemas de ensino superior dos países, sobretudo em desenvolvimento.

A política disseminada por meio de orientações e diretrizes, muitas vezes negociadas por ajuda financeira aos países frágeis economicamente, fazem parte da estratégia de manutenção da supremacia econômica e cultural de países desenvolvidos economicamente. Nota-se que em relação ao financiamento, os organismos apontam para a participação secundária do Estado, principalmente no tocante a regulamentação, mas defendem sobretudo uma visão neoliberal deste, e da expansão do ensino superior, apontando diretrizes para a privatização desse nível de ensino.

A educação superior tem sido percebida como importante vetor de competitividade econômica no cenário de recrudescimento de uma economia mundial mediada por relações produtivas que concebem o conhecimento como matéria-prima. Nesse aspecto, as atividades de pesquisa, ensino e extensão

adquiriram papel preponderante para dar sustentáculo ao arcabouço do desenvolvimento econômico e tecnológico voltado à produção de solução e estratégias para viabilizar resultados financeiros, em atendimento às suas necessidades produtivas, intensificando o sentido da formação como atividade signatária ao emprego, e a formação de capital humano para o mercado.

As pautas para inovação científica se materializam como parte do movimento neoliberal proposto para o ensino superior vivido nos países dependentes de tal forma, que a inovação na área tecnológica e científica se constitui como orientações estratégicas de cooptação do trabalho investigativo da universidade, com dois objetivos bem definidos, de um lado desonerar o Estado desse investimento, e do outro pautar o rebaixamento da formação e concentrar a pesquisa em alguns poucos nichos e instituições. Na atualidade a inovação vem tomando robustez e refuncionalizando o papel da pesquisa definindo o financiamento da pesquisa, porém, os recursos que são investidos ainda se mantêm aquém dos países desenvolvidos tecnologicamente e do que vem sendo almejado nas Conferências Nacionais.

Referências

BANCO MUNDIAL. Educación Superior en los Países en Desarrollo: Peligros y Promesas. Washington, DC: Banco Mundial, 2000. Disponível em: <http://www.tfhe.net/report/downloads/report/bm.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2023.

BANCO MUNDIAL. Construir Sociedades de Conocimiento: Nuevos Desafios para la Educación Terciaria. Washington, DC: Banco Mundial, 2003. https://www.ses.unam.mx/docencia/2007II/Lecturas/Mod2_BancoMundial.pdf. Acesso em: 10 abr, 2023.

BANCO MUNDIAL. Um Ajuste Justo: Análise da eficiência e da equidade do gasto público no Brasil. Brasília: Banco Mundial. Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/country/brazil/publication/brazil-expenditure-review-report>. Acesso em: 30 abr. 2023.

BRASIL. Livro Verde Ciência, Tecnologia e Inovação. Desafio para a sociedade brasileira. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia/Academia Brasileira de Ciências, 2001. Disponível em: <https://livroaberto.ibict.br/handle/1/859>. Acesso em: 5 maio 2023.

BRASIL. Livro Branco: Ciência, Tecnologia e Inovação. Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2002. Disponível em:

https://livroaberto.ibict.br/bitstream/1/720/1/livro_branco_cti.pdf. Acesso em: 20 maio 2023.

BRASIL. Livro Azul. 4ª Conferência Nacional de Ciência e Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Sustentável. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, Ciência, Tecnologia e Inovação. Disponível em:

<https://livroaberto.ibict.br/handle/1/677>. Acesso em: 20 maio 2023

BOURDIEU, Pierre. Os Usos Sociais da Ciência: por uma sociologia clínica do campo científico. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

CABRAL NETO, Antônio; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. Gestão escolar em instituições de ensino médio: entre a gestão democrática e a gerencial. Educação & Sociedade, Campinas, v. 32, n. 116, 2011. p. 745-770. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/es/a/35zWgbwzyNc8dddjmJdsGhF/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 10 maio 2023.

COLLA, Rodrigo Ávila. Autonomia e autoridade científicas na educação: um campo dialógico e compreensivo. Revista Diálogo Educacional, v. 18, n. 59, 2020. p. 1400-1418. Disponível em:

http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-416X2018000401400&lng=es&nrm=iso. Acesso em: 8 maio 2023.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. Banco Mundial: Conhecimento e Inovação para a Competitividade. Brasília, 2008. Disponível em:

<https://www.portaldaindustria.com.br/publicacoes/2012/7/conhecimento-e-inovacao-para-a-competitividade/>. Acesso em: 15 mar. 2023.

OECD. Conferência Mundial sobre Ensino Superior 2009. As Novas Dinâmicas do Ensino Superior e Pesquisas para a Mudança e o Desenvolvimento Social. Paris: OECD Publishing, 2008^a. Disponível em:

http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=4512-conferencia-paris&Itemid=30192. Acesso em: 20 fev. 2023.

OECD. Tertiary Education for the Knowledge Society, v.1 Special Features:

Governance, Funding, Quality. Lisbon: OECD Publishing, 2008^b. Disponível

em: <https://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/41266690.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2023.

OECD. Education at a glance. OECD Indicators. Paris: OECD Publishing, 2022. Disponível em: <https://www.oecd.org/education/education-at-a-glance/>. Acesso em: 2 maio 2023.

PAZ NEVES, Leonardo. O Brasil e o Futuro da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. In: PAZ NEVES, Leonardo. (org.). Repensando a Política Externa Brasileira: em busca de novos consensos. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016.

RENZIO, Paolo de; GOMES, Geovana Zoccal; FONSECA, João Moura E. M. da; NIV, Amir. O Brasil e a Cooperação Sul-Sul: Como responder aos desafios correntes. BPC Policy Brief, v. 3, n. 55, 2013.

SILVA JÚNIOR, João dos Reis; SGUISSARDI, Valdemar. Reforma da educação superior no Brasil: renúncia do Estado e privatização do público. Revista Brasileira de Educação, v.13, nº 2, p. 81-110, 1999. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/374/37413205.pdf>. Acesso em: 20 maio. 2023.

UNESCO. Educação de qualidade, equidade e desenvolvimento sustentável: uma concepção holística inspirada nas quatro conferências mundiais sobre educação organizadas pela UNESCO em 2008-2009. Paris: Setor de Educação, 2009. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000181864_por. Acesso em: 5 maio.

UNESCO. Reimaginar nossos futuros juntos: um novo contrato social para a educação. Brasília: Comissão Internacional sobre os Futuros da Educação. Brasília, Comissão Internacional sobre os Futuros da Educação, Boadilla del Monte: Fundación SM, 2022. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000381115>. Acesso em: 15 maio 2023.

UNIVERSIA. Educación superior en Iberoamérica. Informe 2016. Santiago: Centro Interuniversitario de Desarrollo, 2016. Disponível em: <https://cinda.cl/wp-content/uploads/2019/01/educacion-superior-en-iberoamerica-informe-2016-presentacion-y-prologo.pdf>. Acesso em: 20 maio. 2023.

EDUCAÇÃO SUPERIOR NO PNE (2014-2024): OS LIVROS EM BIBLIOTECAS DIGITAIS DE UNIVERSIDADES FEDERAIS

Francisca Edilma Braga Soares Aureliano

Maria Aparecida de Queiroz

Rute Regis de Oliveira da Silva

Introdução

O Plano Nacional de Educação - PNE 2014-2024, Lei nº. 13005/14 – é uma política de Estado. Dentre suas metas apresentam-se 12, 13 e 14 são de proposições de acesso, permanência enquanto conquistas importantes dos jovens brasileiros e de docentes do ensino superior, na graduação e na pós-graduação. Em consonância com o que é proposto, ele anuncia várias estratégias a serem cumpridas, em prazos determinados, visando à melhoria da qualidade na educação brasileira. Nesse sentido, a Educação Superior continua sendo um desafio a ser enfrentado por quem a ela aspira.

Este artigo, constitui parte da investigação levada a efeito no projeto de pesquisa Expansão e Qualidade da Educação Superior no Contexto do Plano Nacional de Educação 2014-2024: transições políticas, novos modos de regulação e perspectivas de controle social, financiado pelo Edital do CNPq desde 2021. O projeto está sob a coordenação de pesquisadores do campo da política educacional das Universidades Federais de Goiás e do Rio Grande do Norte.

A investigação foi realizada por meio do rastreamento de *sites* das bibliotecas digitais de universidades públicas, livros digitais e e-books ³que abordam temas relacionados a esse plano, no que diz respeito às metas sobre Educação Superior. Definimos identificar, em *sites* de três bibliotecas de universidades públicas das cinco regiões político-administrativas do Brasil, os títulos correspondentes às categorias de análise Ensino Superior, PNE, *qualidade e expansão*.

Na análise dos livros digitais e *e-books*, destacamos: o título, o sumário, a apresentação ou introdução. Seguimos o procedimento metodológico do *estado da arte*, caminho investigativo que tem como “[...] objetivo principal [...] fazer um balanço da produção existente sobre uma temática específica em uma área de conhecimento”. No caso, o pesquisador tem a opção de proceder ou não a revisão da literatura, que é “[...] uma etapa do processo investigativo”. (GRAZZIOTIN (2022, s. p.). Optamos pela revisão da literatura conforme a relação que mantêm com as categorias de análise eleitas previamente.

No texto, abordamos, inicialmente, os desafios da Educação Superior brasileira e as propostas do PNE para expansão e a melhoria da qualidade desse nível de ensino. Apresentamos os procedimentos metodológicos utilizados na busca dos títulos e os critérios para filtrar aqueles que são pertinentes à análise. Processamos, dessa forma, o *estado da arte* dos títulos identificados, analisando a relação dos conteúdos com as categorias definidas, compatibilizando-as com o referencial teórico que embasa a discussão. Esboçamos considerações sobre os dados analisados, destacando, entre outros aspectos, as contribuições advindas da pesquisa para a produção acadêmica nessa particularidade do conhecimento.

³ Generalizamos livros digitais e e-books, porque nem todos os títulos encontrados há identificação na ficha catalográfica de e-book, e na apresentação de alguns, são identificados como livros.

Os desafios da Educação Superior brasileira e as proposições do PNE visando à expansão e à qualidade

A qualidade na educação, em particular no ensino brasileiro, é um desafio em todos os níveis e modalidades de ensino. No que diz respeito à Educação Superior, o Censo do ano de 2018 mostra que, entre os estudantes que ingressaram nas universidades em 2010, somente 37,9% concluíram os estudos; 56,8 % desistiram; e somente 5,6% continuaram após seis anos de ingresso (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2018). Esses dados, são reveladores de que, ao ingressarem no Ensino Superior, os estudantes que não permanecem estudando são movidos por várias razões, entre as quais as condições econômicas que impõe a muitos deixar de estudar para trabalhar e garantir sua sobrevivência e a de sua família. Outros motivos associam-se às escolhas e trajetórias escolares individuais que limitam as circunstâncias de entrada bem como a de acompanhamento do curso no qual está inscrito. Muitos estudantes não têm aporte suficiente para se manterem no local para onde foram estudar, separados da família. Prata-Linhares, Pimenta e Gonçallo (2017, p. 619) confirmam essas afirmações em alguns estudos, que retratam diversas causas da evasão e da desistência no Ensino Superior.

Elas são atribuídas às dificuldades financeiras tanto para pagar mensalidades como para a manutenção dos estudantes, materiais escolares, moradia e alimentação, dentre outros (AMARAL, 2008); à diversificação e à qualidade dos sistemas, somadas às características dos cursos e à falta de condições de permanência (CARVALHO, 2006); à insatisfação dos estudantes com tutores e professores; às tecnologias inadequadas e à falta de habilidade para o uso das tecnologias (BITTENCOURT; MERCADO, 2014); e, como afirmam Morosin et al. (2011, p. 9), “[...] os fatores econômicos não são os únicos responsáveis pelo abandono nos cursos de graduação”. São também responsáveis pelo abandono dos cursos aspectos ligados à vida pessoal, como as falsas expectativas e insatisfações por parte dos estudantes em relação aos cursos e às instituições, aliadas às questões associadas ao desempenho – apontando que a decisão de sair ou permanecer na educação superior é tomada pelo próprio estudante.

Ao longo dos anos 1990 e pelo menos nos quinze primeiros deste século, os governos procuraram reverter alguns problemas que afetavam o acesso e a qualidade na permanência dos estudantes na Educação Superior. Com a

implantação da Reforma do Estado no governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso, iniciou-se um novo processo de reestruturação desse nível de ensino, visando à modernização e ao gerenciamento das universidades mediante a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN, Lei nº 9.394/1996 e Lei nº 9.131/1995. Esta última, regulamentou o Conselho Nacional de Educação e estabeleceu avaliações frequentes das instituições e dos cursos de graduação e pós-graduação.

Outras políticas dessa natureza foram implementadas desde o primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva como presidente do Brasil, em 2003, no seguinte, até 2010. Dilma Von Rousseff (2011-2016), deu continuidade a algumas políticas do seu antecessor, predominando o discurso de ampliar espaços democráticos das universidades por meio de uma educação pública, gratuita e de qualidade e amplo acesso dos jovens, inclusive os de classe social desfavorecida. Nessa perspectiva, foram implementados alguns programas e políticas que objetivavam a expansão da Educação Superior, como o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (2004), o Programa Universidade para Todos – Prouni (2005) e o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidade Federais – Reuni – (2007).

O espectro ampliou-se com a criação e expansão dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs) (2008); a reformulação e ampliação do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) de 1999 (2017); a implementação de bolsas do programa Ciência sem Fronteiras; a criação da Lei de Cotas, em institutos e universidades federais para possibilitar o acesso de alunos que frequentaram o ensino médio em escolas públicas. O fomento da ciência, da tecnologia e da inovação foi outro caminho que impulsionou o campo da educação (ASSIS; OLIVEIRA, 2023).

Um marco importante dessa gestão foi o Plano Nacional de Educação 2014-2024 – Lei nº 13.005/2014 –, que priorizou a expansão da educação superior, constituída pela graduação e pós-graduação, tema das metas 12, 13 e 14.

Meta 12 – Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por

cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público.

Meta 13 – Elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75% (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores.

Meta 14 – Elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação de modo a atingir a titulação anual de 60.000 (sessenta mil) mestres e 25.000 (vinte e cinco mil) doutores. (BRASIL, 2014).

Diante do exposto, observa-se que o governo do partido dos trabalhadores, ampliou consideravelmente as chances de ingresso no ensino superior, por meio da oferta de vagas nas IES públicas e privadas. Em contraposição, foi expressivo o crescimento de vagas no setor privado, que aderiu à educação como mercado lucrativo, em detrimento da qualidade almejada no PNE. Apesar desse descompasso, as políticas de estímulo ao acesso aumentaram a frequência de jovens de classe não favorecida nas universidades e nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, principalmente mediante a abertura de vagas gratuitas geradas pelo Prouni e pela política de cotas (MARQUES, XIMENES E UGINO, 2018).

O alcance das metas da Educação Superior do PNE foi afetado, tanto pela crise econômica, política e social desencadeada no Brasil quanto pelos acontecimentos políticos decorrentes da eleição de 2014. Triunfante nesse pleito eleitoral, Dilma Von Rousseff tornou-se alvo de forças políticas de cunho conservador e autoritário. Conforme Saviani (2020), os opositores arquitetaram um “[...] golpe jurídico-midiático-parlamentar consumado em 31 de agosto de 2016 com o impedimento da então presidenta [...]” (SAVIANI, 2020, p. 1).

Os governantes que a sucederam – o vice-presidente Michel Elias Temer Lulia (2016 -2018) e Jair Messias Bolsonaro, eleito pelo voto direto em 2018 e que governou entre 2019 e 2022 – implementaram políticas de aversão à educação, marcadas por descaso, principalmente pelo nível superior. Primaram, basicamente, por cortes no orçamento e redução do que consideravam gasto público, e não por investimento em educação. Justificavam-se as medidas pela

crise econômica e pela necessidade de se manter o ajuste fiscal, visando reestruturar o Estado.

Nesses governos, priorizavam muitas outras áreas, menos para o campo do conhecimento. Foram definidos novos currículos para a educação básica, e conseqüentemente, para os cursos de formação de professores, bem como a avaliação dos sistemas de ensino e da gestão escolar. Assim, a extrema direita, conservadora e autoritária, instaurou reformas de cunho neoconservador por meio de leis, decretos e emendas constitucionais. As medidas foram “[...] implementadas para promover a (des)regulação de educação superior, em geral, como ações de intervenção, cerceamento, cortes e redução de recursos públicos para universidades federais e agências que financiam a pesquisa e a pós-graduação” (ASSIS; OLIVEIRA, 2023, p. 35).

Essa postura governamental minou o campo da Educação Superior, somando-se à postura antidemocrática e autoritária, ao controle de informações das instituições públicas, desvalorização da ciência, tecnologia e inovação, bem como os centros de pesquisa. Nesse sentido, o Estado brasileiro, durante essas administrações, reduziu-se às funções de regulação, configuradas, principalmente, pelo ataque à autonomia universitária. Afastou-se, portanto, da responsabilidade com as metas do PNE, em particular com a Educação Superior. Observa-se também a intensificação de mecanismos de privatização e de mercadorização nesse nível de ensino. As matrículas cresceram exponencialmente, o trabalho docente foi surrupiado e intensificou-se o ensino a distância, em detrimento da forma presencial de ensino. Essa realidade se confirma pelo Censo da Educação Superior:

Em 2021, foram mais de 3,7 milhões de matriculados em cursos a distância. O número representa 41,4% do total. Na série histórica destacada pela pesquisa (2011 a 2021), o percentual de matriculados em EaD aumentou 274,3%, enquanto, nos presenciais, houve queda de 8,3%. (INEP, 2021, p.01).

Percebe-se, nesses dados, que o projeto privatista tem como finalidade reduzir os custos, aumentar a exploração dos trabalhadores em educação e aumentar o lucro às custas do financiamento, originado do erário público estatal. Nesse momento, ao aproximar-se o final da vigência da década do PNE, em

2024, mudaram, em parte, as bases políticas da República Federativa do Brasil, com o retorno de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência, e criaram-se expectativas de investimento em educação, particularmente a superior. Aspira-se a melhorias no ingresso dos estudantes nos cursos de graduação e de pós-graduação e a permanência neles, com o apoio das políticas de assistência estudantil para fortalecer as condições de ingresso nos cursos e de conclusão dele. Esta pesquisa deve contribuir para se compreenderem melhor os liames nos avanços e retrocessos nas metas 12, 13 e 14 do PNE 2014-2024, no que concerne à expansão, ao acesso e à qualidade da Educação Superior.

Percurso metodológico dessa investigação

Em consonância com o objetivo de rastrear em *sites*, nas bibliotecas digitais de universidades públicas, livros digitais e e-books sobre estudos relacionados ao Plano Nacional de Educação 2014-2024, metas para a Educação Superior, os pesquisadores definimos como categorias de pesquisa: Ensino Superior, PNE, *expansão e qualidade*. Essas categorias nortearam as buscas realizadas entre os meses de agosto a dezembro de 2022, nos *sites* de bibliotecas e de editoras, digitais em três universidades públicas das regiões político-administrativas do Brasil.

Definimos como critério de busca visitar esses *sites*, e os dados encontrados foram catalogados em uma planilha com várias entradas, para captar o maior número possível de informações: título, nome do(s) autor(es), editora, região, universidade, ano de publicação, referência, área de publicação, ISBN, apresentação do livro, *link* de acesso, tipo de publicação, categoria de análise com a qual se relaciona, comentários e relevância na pesquisa. A maior dificuldade por nós encontrada consistiu no bloqueio dos *sites* para uso por pessoas externas à instituição, pois o acervo das bibliotecas, em sua maioria, é privativo para o uso de estudantes e funcionários. Diante dessa limitação, só foi possível a pesquisa nas instituições apresentadas no quadro a seguir, nas quais obtivemos como resultado os itens que são relacionados às categorias de busca.

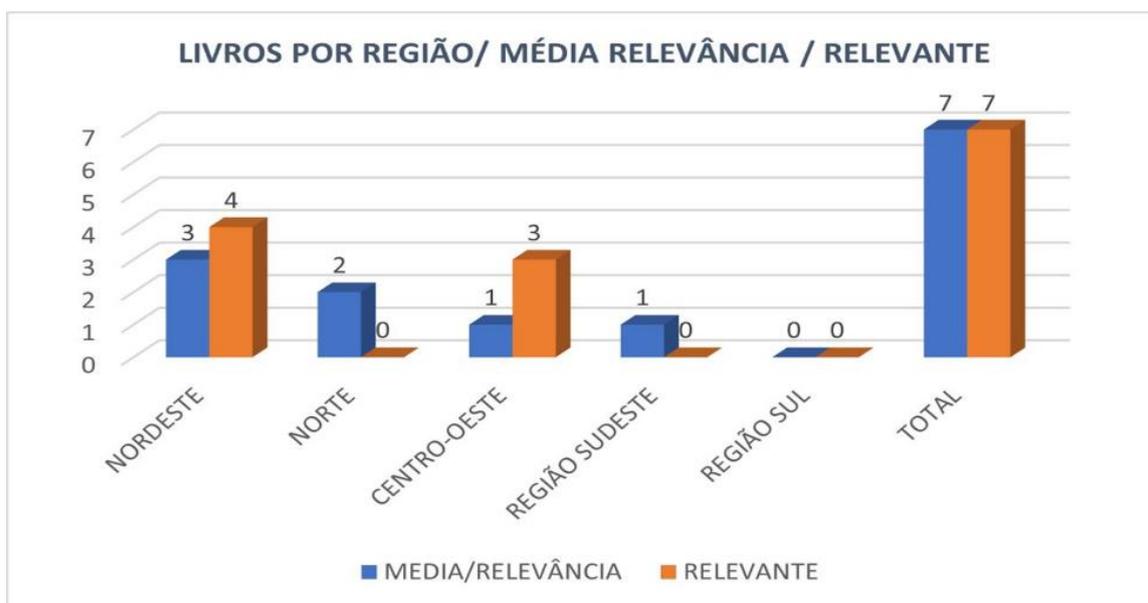
Quadro 1 - Livros digitais ou *e-books* encontrados nos *sites* de universidades públicas

REGIÃO	UNIVERSIDADE	Nº DE ACHADOS	MÉDIA RELEVÂNCIA	RELEVANTE	TOTAL
NORDESTE	UFPB	101	3	2	5
	UFRN	48	1	-	1
	UFC	127	1	-	1
NORTE	UFAC	106	-	-	-
	UFRA	49	1	-	1
	UFRR	217	1	-	1
CENTRO- OESTE	UnB	208	-	3	3
	UFMS	108	1	-	1
	UFGD	241	-	-	-
REGIÃO SUDESTE	USP	756	1	-	1
	UFMG	60	-	-	
	UFF	60	-	-	
REGIÃO SUL	UFSC	70	-	-	
	UFRGS	03	-	-	
	UFPR	55	-	-	
TOTAL	-	2.202	9	7	14

FONTE: Elaborado pelas autoras

Identificamos, portanto, 2.202 títulos acessíveis ao público externo às instituições. Destes, apenas 34 têm relação com o objeto de pesquisa sobre as metas da Educação Superior no PNE. Entre os exemplares encontrados, 20 têm pouca relevância, porque discutem sobre o PNE em alguns textos, mas não apresentam quase nenhuma relação com as categorias eleitas, menos ainda com as metas do PNE para a Educação Superior. No conjunto de 14 títulos, 9 têm relevância média, e 5 apresentam grande relevância, porque se relacionam com as categorias da pesquisa. Estes foram analisados e passaram a compor o *estado da arte* desta pesquisa.

O maior número de livros digitais e *e-books* disponíveis se encontra no Sudeste e no Centro-Oeste, seguidos do Norte; o Nordeste e o Sul apresentam o menor número de exemplares identificados. Por outro lado, os *e-books* encontrados nos *sites* das bibliotecas de instituições nordestinas têm média ou grande relevância, pois dialogam com as categorias da pesquisa. Seguem a mesma tendência as bibliotecas da região Centro-Oeste, como se pode ver no gráfico a seguir:



FONTE: Elaborado pelas autoras.

O gráfico acima mostra, ainda, produção acadêmica insuficiente, por meio de *e-books*, na Região Sul, pois não foi encontrado nenhum título que tenha relação com as categorias da pesquisa do PNE. No Sudeste, apresenta-se o maior número de *e-books* disponíveis ao público, no entanto localizamos apenas um exemplar que tem relevância média e, por isso, foi por nós analisado. Levamos em consideração os títulos com relevância média ou alta, perfazendo quatorze produções, das quais nove são consideradas de média relevância e cinco de grande relevância, por se alinharem às categorias empíricas da pesquisa.

A produção do conhecimento em livros ou *e-books* sobre as metas do PNE para a Educação Superior

Nesta seção do texto, é produzido o *estado da arte* correspondente aos títulos associados às metas 12, 13 e 14 do PNE, que propõem estratégias e ações para a Educação Superior. Conforme Soares e Maciel (2000, p. 04), para se produzir o *estado da arte* de um tema, é necessário considerar “[...] categorias que identifiquem, em cada texto, e no conjunto deles as facetas sobre as quais o fenômeno vem sendo analisado”. Essas categorias, são definidas para procedermos a busca nos *sites* das bibliotecas digitais: São elas: Ensino

Superior, PNE, *expansão e qualidade*. Identificamos, portanto, oito títulos com a categoria *qualidade* e seis títulos sobre *expansão*, perfazendo o total de quatorze *sites* com permissão de uso pelo público externo cuja média tem grande relevância nesta pesquisa. Além das categorias *expansão* e *qualidade*, todos os títulos encontrados estão relacionados à categoria Ensino Superior.

O fato considerarmos os *e-books* e livros digitais com data de publicação a partir de 2014, ano de publicação do PNE (BRASIL, 2014), resultou na identificação de um livro, publicado em 2015, um em 2017, dois datados de 2018, quatro de 2020, e seis de 2021. Assim, observamos que quatorze títulos considerados de média ou alta relevância acessados foram escolhidos para análise, por corresponderem às categorias citadas.

Dez livros foram produzidos entre 2020 e 2021, período em que se vivia a pandemia da Covid-19 (SARS-CoV-2). Naquele momento, os pesquisadores desenvolveram suas funções de forma remota e com muita dificuldade de acessar os dados oficiais ou aos dados empíricos, quando era necessário. A despeito de estarem em meio a tensões e à insegurança diante da doença, muitos conseguiram desenvolver pesquisas e publicar informações que decorriam delas.

Destarte, a análise dos livros publicados realizou-se seguindo os critérios de relevância: média e grande em relação às categorias da pesquisa. O quadro a seguir mostra dados sobre os títulos com **média relevância** para a pesquisa.

Quadro 2- *E-books* ou livros digitais com relevância média para a pesquisa

REGIÃO	INSTITUIÇÃO	REFERÊNCIA	CATEGORIA	ANO
NORDESTE	UFPB	JEZINE, Edineide; FARIAS, Maria da Salete Barbosa de; GUERRA, Maria das Graças Gonçalves Vieira. Políticas públicas da educação superior: gestão, avaliação e financiamento. João Pessoa: Editora UFPB, 2018, 224p. Disponível em: < http://www.editora.ufpb.br/sistema/p ress5/index.php/UFPB/catalog/view/492/594/3095-1 >	EXPANSÃO	2018

	UFPB	GELIO, Paulo César; DAYSE, das Neves Moreira.(Org.). Residência pedagógica e Pibid na UFPB: expressões de trajetórias. E-book. João Pessoa: editora UFPB, 2021. Disponível em: < http://www.editora.ufpb.br/sistema/press5/index.php/UFPB/catalog/view/744/969/8802-1 >	QUALIDADE	2021
	UFPB	AMORIM, Cassiano Caon; MENEZES SÁ, Ariane Norma de. (Orgs.) Experiências inovadoras em resposta aos desafios da Educação Superior no Brasil. E-book. João Pessoa: editora UFPB, 2021. Disponível em:< http://www.editora.ufpb.br/sistema/press5/index.php/UFPB/catalog/view/987/924/7811-1 >	QUALIDADE	2021
	UFRN	SÁ JÚNIOR, Lucrécio de Araújo; RIBEIRO, Cynara Teixeira; GONÇALVES, Marta Aparecida Garcia. Compartilhando Saberes na Construção da Docência no PIBID/UFRN. Natal: EDUFRN, 2017. 254 p. Disponível em: < https://repositorio.ufrn.br/bitstream/123456789/24162/5/Compartilhando%20Saberes%20na%20Constru%ca7%ca3o%20da%20Doc%ca3aancia%20no%20PIBIDUFRN.pdf >	QUALIDADE	2017
	UFC	RODRIGUES, M. V. CAVALCANTE, S. M. A. (org.). Políticas públicas e gestão da educação superior: integrando saberes. E-book. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2018. (Coleção Poleduc). Disponível em: http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/34230	QUALIDADE	2018
NORTE	UFRR	SENHORAS, Elói Martins. (Org.). Educação, Ensino Superior e a Pandemia da COVID-19. Boa Vista: Editora da UFRR, 2020, 169 p. Disponível em: < https://ufr.br/editora/ebook-menu >	QUALIDADE	2020
	UFRA	NOGUEIRA, Ricardo Jorge da Cunha Costa. Estratégias gerenciais e o fluxo de valores: estudo no sistema público de ensino a distância. E-book. Manaus: EDUA, 2020, p. 372. Disponível em: < https://riu.ufam.edu.br/bitstream/prefix/5862/2/Ebook_Estrat%ca9giasGerenciais.pdf >	QUALIDADE	2020

CENTRO-OESTE	UFMS	MAGALHÃES, Ana Maria da S. Planos de reestruturação e expansão das universidades federais: o reuni em Mato Grosso do Sul [livro eletrônico]. Dourados, MS: Ed. UFGD, 2015. Disponível em: < https://omp.ufgd.edu.br/omp/index.php/livrosabertos/catalog/book/242 >	EXPANSÃO	2015
SUDESTE	USP	MOLINA, Karina Soledad Maldonado (Org.) O Pibid na Universidade de São Paulo (2018-2020) [recurso eletrônico]. Piracicaba: ESALQ-USP, 2021. Disponível em: < https://www.livrosabertos.sibi.usp.br/portaldelivrosUSP/catalog/book/748 >	QUALIDADE	2021

FONTE: Elaborado pelas pesquisadoras

Podemos perceber que entre os nove livros publicados com média relevância, cinco deles são de autores do Nordeste: três da UFPB, um da UFRN e um da UFC. Na Região Norte foram publicados: um pela UFRR e um na UFR. Os outros dois, um foi editado no Centro-Oeste pela UFMS e um no Sudeste pela USP. A partir da apresentação e dos sumários dos títulos extraímos as ideias de contribuição quanto às metas da Educação Superior no PNE.

Entre os livros das bibliotecas do Nordeste, encontramos o que foi organizado por Jezine, Farias e Guerra (2018), com produções acadêmicas de estudantes do mestrado profissional em políticas públicas, gestão e avaliação, da UFPB. Na primeira parte, os capítulos não discutem especificamente as metas do PNE voltadas para a Educação Superior. Esboçam, no entanto, conteúdos dos orientandos das organizadoras, sobre expansão e permanência nos cursos da UFPB, que são expressivos registros da meta 12. Ademais, os textos se voltam para o Programa Ciências sem Fronteiras no IFPB a internacionalização da Educação Superior e o incentivo aos estudantes. A segunda parte do livro destaca a avaliação e o financiamento da desse nível de educação centrada na *qualidade*, acenando para o diálogo com a meta 13 do PNE.

O *e-book* organizado por Geglio e Moreira (2021) é uma coletânea de 15 capítulos voltada para as experiências desenvolvidas entre 2018 e 2020 no âmbito do Programa Residência Pedagógica e do Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (PIBID), os quais têm como objetivo melhorar a

qualidade de ensino quanto à preparação para a docência nos cursos de licenciatura. Direciona-se também para as políticas de assistência estudantil, como estratégia para evitar a evasão de estudantes das classes desfavorecidas com o incentivo de bolsas. Relaciona-se com a categoria empírica qualidade da Educação Superior, em diálogo direto com a meta 13 do PNE.

O livro de Amorin e Menezes Sá (2021), editado no formato eletrônico, tem nove artigos, que abordam experiências inovadoras em resposta aos desafios da Educação Superior, principalmente de instituições públicas do Nordeste, do Sudeste e do Sul. Os textos estão voltados para relatos sobre a gestão, a formação inicial e a continuada de docentes bem como sobre tecnologias digitais e inovação metodológica desenvolvidas pelas IES para combater a evasão e a retenção acadêmica na graduação. Ou seja, contemplam as definições da meta 12, a despeito de não apresentarem detalhes no sumário.

No *site* da Editora da UFRN, o único título encontrado sobre a temática da pesquisa é o de Sá Júnior, Ribeiro e Gonçalves (2017). A coletânea de textos relaciona-se com a categoria empírica qualidade na Educação Superior, inerente à meta 13 do PNE, e assim, reúne artigos reveladores de experiências no âmbito do PIBID/UFRN, nas licenciaturas.

Outro livro encontrado na Região Nordeste, considerado de média relevância, foi identificado na Biblioteca da UFC. É organizado por Rodrigues e Cavalcante (2018). Concentra textos centrados nas políticas públicas de gestão da educação superior e relaciona-se com a categoria *qualidade*. Alguns capítulos traduzem a problemática das políticas de assistência estudantil e das tecnologias móveis para motivar os estudantes no processo de aprendizagem. Apenas um, discute sobre o perfil dos docentes da Educação Superior, acenando para a melhoria da titulação dos professores das IES, conforme as definições da meta 13 do PNE.

Quanto aos textos da Região Norte, apresentamos o livro organizado por Senhoras (2020). É uma coletânea de textos de instituições públicas e privadas das regiões Sudeste, Norte e Nordeste, que contempla resultados de pesquisas desenvolvidas também no México, sobre a Educação Superior. O livro tem como objetivo analisar os impactos, as repercussões e as transformações na

Educação Superior na emergência imposta pela rápida difusão da pandemia da Covid-19. Nenhum dos capítulos aborda a efetividade ou o desenvolvimento das metas relativas esse nível de ensino propostas no PNE, mas nele é perceptível a ênfase dos autores na permanência dos estudantes nesse período e na qualidade da Educação Superior, o que acena para a meta 13.

O livro organizado por Nogueira (2020) destaca a Educação Superior a distância, relacionando-se com a categoria *qualidade*, pois nele constam estudos sobre a evasão e a permanência na EaD bem como demonstra as motivações dos estudantes ao ingressarem na graduação nessa modalidade de ensino. A despeito das críticas à EaD ante as limitações dos cursos, muitos deles são a única oportunidade de as pessoas obterem um título em nível superior. Para quem trabalha, a modalidade presencial é, às vezes, inviabilizada, porque não concilia o tempo trabalho com o do estudo. Assim, a EaD tem relação com o acesso, inerente à meta 12 do PNE.

O único título sobre a temática encontrado no Centro-Oeste foi organizado por Magalhães (2015) e tem média relevância para a pesquisa, dada a relação com a categoria *expansão*. Os capítulos discutem a expansão das universidades federais de Mato Grosso do Sul, no âmbito do Programa REUNI. Esse programa foi criado para ampliar as IES federais e assegurar a expansão da oferta de vagas e a abertura de novos cursos. Nesse sentido, relaciona-se com a meta 12 do PNE, que visa aumentar, todo ano, o número de matrículas na Educação Superior, evitando que os jovens em condições de pobreza se mantenham no patamar da exclusão desse nível de ensino.

O livro organizado por Molina (2021) foi o único encontrado no *site* da biblioteca digital da USP, na Região Sudeste, e apresenta média relevância para a pesquisa, pois é compatível com a categoria *qualidade*. Concentra textos sobre o PIBID na Universidade de São Paulo e, conforme foi visto anteriormente, o programa além de colaborar para a formação pedagógica dos docentes que atuam na educação básica, habilita os estudantes de graduação ao exercício do magistério na vivência com professores experientes. Possibilita também incrementar a assistência estudantil com o subsídio de uma bolsa de estudo.

O quadro a seguir mostra os títulos encontrados nos *sites* das bibliotecas digitais das IES públicas que têm **grande relevância** na pesquisa, em virtude de contemplarem as categorias empíricas anteriormente apresentadas.

Quadro 3 - E-books ou livros digitais de grande relevância para a pesquisa

REGIÃO	INSTITUIÇÃO	REFERÊNCIA	CATEGORIA	ANO
NORDESTE	UFPB	FONSECA, Márcia Batista da; Maria Luíza Pereira de Alencar Mayer Feitosa (Orgs.). Encontro Institucional da Pós-Graduação UFPB: pós-graduação e capacitação de servidores públicos , revelando o Programa de Qualificação Institucional (PQI) da UFPB. <i>E-book</i> . João Pessoa: Editora UFPB, 2020. v. 01. Disponível em: < http://www.editora.ufpb.br/sistema/press5/index.php/UFPB/catalog/view/642/937/7985-1 >	EXPANSÃO	2020
	UFPB	PALITOT, Mônica Dias; TRAVASSOS, Caroline Rangel Travassos (Orgs.). Avaliação da educação superior: reflexões e práticas . <i>E-book</i> . João Pessoa: Editora UFPB, 2020. Disponível em < http://www.editora.ufpb.br/sistema/press5/index.php/UFPB/catalog/view/222/435/1988-1 >	QUALIDADE	2020
CENTRO OESTE	UnB	CALDERARI, Elaine Saraiva; Felipe, Joel Pereira. Novos campi universitários brasileiros: processos e impactos . 1. ed. - Brasília, DF: Universidade de Brasília, 2021. Disponível em: < https://livros.unb.br/index.php/porta/catalog/view/134/300/1003 >	EXPANSÃO	2021
	UnB	SOUZA, José Vieira de. JESUS, Girlene Ribeiro de; GRIBOSKI, Claudia Manffini. Expansão dos cursos superiores de tecnologia no Brasil: Uma análise das tendências e controvérsias no período pós-LDB nº 9.394/96 (1997-2012) . Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2021. Disponível em: < https://livros.unb.br/index.php/porta/catalog/view/88/271/972 >	EXPANSÃO	2021

	UnB	GOROVITZ, Sabine; UNTENBAUMEN, Enrique Huelva (Orgs.) Políticas e tendências de internacionalização do ensino superior no Brasil. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2021. Disponível em: < https://livros.unb.br/index.php/porta/catalog/book/98 >	EXPANSÃO	2021
--	-----	--	----------	------

FONTE: Elaborado pelas pesquisadoras

Constata-se, nesse quadro, que a produção acadêmica é mais robusta no Centro-Oeste, pois, entre os cinco títulos encontrados, três foram produzidos por grupos de pesquisa da UnB e dois no Nordeste, especificamente na UFPB. Considerando nesta análise, a produção do conhecimento sobre as metas 12, 13 e 14 do PNE (BRASIL, 2014) no Nordeste, observamos, inicialmente, no *e-book* organizado por Fonseca e Feitosa (2020), um resumo dos melhores trabalhos apresentados no Encontro Institucional da Pós-Graduação da UFPB. O livro, com textos inerentes à meta 12 do PNE, está dividido em três seções: educação, saúde e meio ambiente, e aborda dificuldades da Educação Superior em aspectos relacionados à expansão e à democratização do acesso.

O *e-book* coordenado por Palitot e Travassos (2020) resulta de um estudo da Comissão Própria de Avaliação da UFPB e não se concentra em nenhuma meta abordada nesta pesquisa. Guarda, no entanto –, relação com a categoria *qualidade*, porque trata da avaliação institucional – interna e externa –, e destaca os impactos na Educação Superior. Os textos também dão visibilidade ao que precisa melhorar e qualificam os cursos de graduação, nas condições de atendimento às demandas da referida instituição para assegurar a qualidade e a permanência dos estudantes. Nessa perspectiva, dialoga com as estratégias das metas 12 e 13 do PNE.

Quanto aos livros encontrados no Centro-Oeste, especificamente na UnB, têm alta relevância em relação às categorias da pesquisa. O primeiro deles foi organizado por Calderari e Felipe (2021) e traz reflexões sobre as experiências de gestão, de paisagismo e sobre os impactos da integração universidade-sociedade com a implantação de novos *campi* universitários no Brasil. Os estudos estão relacionados com a categoria *expansão* de vagas no ensino superior mediante a ampliação das estruturas físicas dos *campi* já existentes e

a criação de outros em regiões com dificuldade de integração a esse nível de ensino. A produção do título demonstra, portanto, a relação com a meta 12 do PNE, voltada para ampliar as vagas nos cursos de graduação.

No livro organizado por Sousa, Jesus e Griboski (2021), percebemos a mesma orientação dada ao comentado anteriormente, porque se relaciona com a categoria *expansão* da Educação Superior, em especial os cursos superiores de tecnologia, no Brasil, após a Lei nº 9.304/96, entre 1997 e 2012. Assim, mesmo que o recorte temporal dos estudos correspondentes aos capítulos anteceda a década do último PNE (BRASIL, 2014), o livro acena para a diversificação da qualidade na oferta de cursos superiores públicos e privados, bem como para a exclusão das oportunidades quanto ao ingresso e à permanência no ensino superior. O aumento expressivo de matrículas na rede privada em detrimento da rede pública é um dado instigante, dada a proposição de ampliar o acesso, conforme a meta 12 do PNE.

A última referência de título analisada corresponde a uma produção organizada por Gorovitz e Unternbäumen (2021), que se relaciona com a categoria *expansão*, por tratar de políticas e tendências da internacionalização de Educação superior no Brasil. Os textos apresentam discussões sobre os programas de cooperação acadêmica e as parcerias consolidadas entre universidades e organismos multilaterais. Os capítulos do livro não discutem explicitamente, senão de forma sutil, a relação com a meta 12 do PNE para esse nível de ensino, pois a internacionalização é uma política que motiva a permanência do estudante em cursos nos quais ingressam. Assim, eles podem ser incentivados pela produção acadêmica e pela assistência financeira por meio do sistema de bolsas.

Considerações Finais

A Educação Superior brasileira ainda contribui para que o direito subjetivo de acesso e permanência a todos os níveis e modalidades de ensino, não seja plenamente atendido. Apesar dos desacertos, existem algumas políticas de incentivo ao acesso, à expansão e à permanência dos estudantes em cursos de

graduação e de pós-graduação, propostas no Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014). É emblemático o que foi demonstrado no rastreamento da produção acadêmica sobre as temáticas publicadas em livros digitais e *e-books*, ante as metas do PNE nas categorias: *Ensino Superior, expansão e qualidade*.

Constatamos que os muitos *sites* de bibliotecas digitais das universidades pesquisadas são de uso exclusivo da comunidade interna, portanto o acervo é inacessível ao público externo. O fato dificultou a investigação e limitou, por conseguinte, o aporte correspondente aos *e-books* como fonte de conhecimento sobre o tema específico desta pesquisa. A maioria deles apresenta-se como coletâneas de artigos, e nem todos enfatizam o PNE e as categorias de análise desta pesquisa.

Nas buscas, seguindo as categorias eleitas, identificamos 2.202 títulos e definimos uma metodologia de referência para sistematizar os dados que viessem a responder aos objetivos da pesquisa. Tomamos como critério de escolha os trabalhos com pouca, com média e com alta relevância em face das categorias mencionadas e das metas 12, 13 e 14 do PNE. Para melhor delimitarmos os títulos correspondentes aos objetivos, analisamos os dados conforme o procedimento metodológico *estado da arte* sobre os livros que apresentavam média e alta relevância. Chegamos, dessa forma, a 34 títulos, encontrados no marco temporal da década do PNE, ou seja, a partir de 2014. Destes, no entanto, somente 14 foram analisados neste artigo, por alcançarem média ou alta relevância. Destacamos, ainda que, a maior parte da produção em livros encontrada pelos critérios de busca (média e alta relevância) é das bibliotecas digitais do Nordeste, do Norte e do Centro Oeste. Esse dado baliza a postura investigativa dos grupos de pesquisa das universidades quanto à oferta, ao acesso e à expansão do seu próprio ensino, uma vez que são políticas relacionadas às metas do PNE.

Ademais, nenhum título encontrado tem como objeto específico as metas do PNE, no entanto os objetivos contemplam as categorias *expansão*, que se relaciona com a meta 12 (seis títulos) e *qualidade* (oito títulos), que se relaciona com a meta 13. Ainda foi possível constatar que a realidade da pós-graduação não é enfatizada nos textos encontrados: somente um deles aborda a melhoria

da titulação dos docentes da Educação Superior na meta 13. Por outro lado, a elevação do número de mestres e de doutores da meta 14 não foi objeto dos estudos nem de reflexões em nenhum dos títulos encontrados.

Os docentes desse nível de ensino são sobrecarregados no trabalho, tendo que, às vezes, atuar na graduação, na pós-graduação e em funções administrativas. Poderiam, contudo, contribuir muito mais para a melhoria da educação e do ensino, caso a titulação fosse priorizada nas instituições onde exercem a profissão. Essa realidade, no entanto, tem sido ocultada tanto pelo Poder Público quanto por quem a vive, no dia a dia. Assim, por não se dedicarem ao estudo com finalidade formativa os docentes também não pesquisam nem publicam em livros. Por isso ficam à margem dos acontecimentos, desatualizados ante a realidade, silenciam os anseios de melhores condições de trabalho e salário etc. Essa situação de inércia é ruim para os docentes, os estudantes e as instituições, que têm a missão de formar profissionais na perspectiva transformadora.

Referências

AMORIM, Cassiano Caon; MENEZES SÁ, Ariane Norma de. (Orgs.). Experiências inovadoras em resposta aos desafios da Educação Superior no Brasil. *E-book*. João Pessoa: editora UFPB, 2021. Disponível em: <<http://www.editora.ufpb.br/sistema/press5/index.php/UFPB/catalog/view/987/924/7811-1>> Acesso em: 12 dez. 2022.

ASSIS, Renata Machado de; OLIVEIRA, João Ferreira de. O campo da educação superior no Brasil: tensões e desafios. In: Em Aberto, Brasília, v. 36, nº 116, p. 27- 42, jan./abr. 2023. Disponível em: <<http://www.emaberto.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/5478/4292>>. Acesso em: 11 jun. 2023.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. 1996. p. 27833.

BRASIL. Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 nov. 1995. Edição extra.

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.

CALDERARI, Elaine Saraiva; Felipe, Joel Pereira. Novos *campi* universitários brasileiros: processos e impactos. 1. ed. - Brasília, DF: Universidade de Brasília, 2021. Disponível em:
<<https://livros.unb.br/index.php/portal/catalog/view/134/300/1003>> Acesso em: 12 dez. 2022.

FONSECA, Márcia Batista da; Maria Luíza Pereira de Alencar Mayer Feitosa (Orgs.). Encontro Institucional da Pós-Graduação UFPB: pós-graduação e capacitação de servidores públicos, revelando o Programa de Qualificação Institucional (PQI) da UFPB. *E-book*. João Pessoa: Editora UFPB, 2020. v. 01. Disponível em:
<<http://www.editora.ufpb.br/sistema/press5/index.php/UFPB/catalog/view/642/937/7985-1>> Acesso em 15 dez. 2022.

GELIO, Paulo César; DAYSE, das Neves Moreira (Org.). Residência pedagógica e Pibid na UFPB: expressões de trajetórias. *E-book*. João Pessoa: Editora UFPB, 2021. Disponível em:
<<http://www.editora.ufpb.br/sistema/press5/index.php/UFPB/catalog/view/744/969/8802-1>> Acesso em: 12 dez. 2022.

GOROVITZ, Sabine; UNTENBAUMEN, Enrique Huelva (Orgs.). Políticas e tendências de internacionalização do ensino superior no Brasil. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2021. Disponível em: <
<https://livros.unb.br/index.php/portal/catalog/book/98>> Acesso em: 15 dez. 2022.

GRAZZIOTIN, Luciane Sgarbi; KLAUS, Viviane; PEREIRA, Ana Paula Marques. Pesquisa documental histórica e pesquisa bibliográfica: focos de estudo e percursos metodológicos. *Pro-Posições*. n. 33, 2022.
<<https://doi.org/10.1590/1980-6248-2020-0141>. Acesso em: 11 mar. 2023.

INEP-Instituto Brasileiro de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Ensino a distância cresce 474% em uma década. In: Censo da Educação Superior, Ministério da Educação. Publicado em 04/11/2022. Disponível em:
<<https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/ensino-a-distancia-cresce-474-em-uma-decada>> Acesso em: 14 jun. 2023.

JEZINE, Edineide; FARIAS, Maria da Salete Barbosa de; GUERRA, Maria das Graças Gonçalves Vieira. Políticas públicas da educação superior: gestão, avaliação e financiamento. João Pessoa: Editora UFPB, 2018, 224p. Disponível em:

<<http://www.editora.ufpb.br/sistema/press5/index.php/UFPB/catalog/view/492/594/3095-1>> Acesso em: 12 dez. 2022.

MAGALHÃES, Ana Maria da S. Planos de reestruturação e expansão das universidades federais: o reuni em Mato Grosso do Sul [livro eletrônico]. Dourados, MS: Ed. UFGD, 2015. Disponível em: <<https://omp.ufgd.edu.br/omp/index.php/livrosabertos/catalog/book/242>> Acesso em: 13 dez. 2022.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. 2018. Altos índices de desistência na graduação revelam fragilidade do ensino médio, avalia ministro. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/212-educacao-superior-1690610854/40111-altos-indices-de-evasao-na-graduacao-revelam-fragilidade-do-ensino-medio-avalia-ministro>> Acesso em: 07 jun. 2023.

MARQUES, R. M.; XIMENES, S. B.; UGINO, C. K. Governos Lula e Dilma em matéria de seguridade social e acesso à educação superior. Revista de Economia Política, São Paulo, v. 38, n. 3 (152), p. 526-547, jul./set. 2018.

MOLINA, Karina Soledad Maldonado (Org.). O Pibid na Universidade de São Paulo (2018-2020) [recurso eletrônico]. Piracicaba: ESALQ-USP, 2021. Disponível em: <<https://www.livrosabertos.sibi.usp.br/portaldelivrosUSP/catalog/book/748>> Acesso em: 14 dez. 2022.

NOGUEIRA, Ricardo Jorge da Cunha Costa. Estratégias gerenciais e o fluxo de valores: estudo no sistema público de ensino a distância. *E-book*. Manaus: EDUA, 2020, p. 372. Disponível em: <https://rii.ufam.edu.br/bitstream/prefix/5862/2/Ebook_Estrat%c3%a9giasGerenciais.pdf> Acesso em: 14 dez. 2022.

PALITOT, Mônica Dias; TRAVASSOS, Caroline Rangel Travassos (Orgs.). Avaliação da educação superior: reflexões e práticas. *E-book*. João Pessoa: Editora UFPB, 2020. Disponível em <<http://www.editora.ufpb.br/sistema/press5/index.php/UFPB/catalog/view/222/435/1988-1>> Acesso em: 15 dez. 2022.

PRATA-LINHARES, Martha Maria; PIMENTA, Maria Alzira de Almeida; GONÇALLO, Regina Lima Andrade. In: Revista e-Curriculum, São Paulo, v.15, n.3, p.615 – 639 jul./set.2017. Disponível em: <<https://doi.org/10.23925/1809-3876.2017v15i3p615-639>> Acesso em: 11 jun. 2023.

RODRIGUES, M. V.; CAVALCANTE, S. M. A. (Org.). Políticas públicas e gestão da educação superior: integrando saberes. *E-book*. Fortaleza: Imprensa

Universitária, 2018. (Coleção Poleduc). Disponível em:
<<http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/34230>> Acesso em: 13 dez. 2022.

SÁ JÚNIOR, Lucrécio de Araújo; RIBEIRO, Cynara Teixeira; GONÇALVES, Marta Aparecida Garcia. Compartilhando Saberes na Construção da Docência no PIBID/UFRN. Natal: EDUFRN, 2017. 254 p. Disponível em:
<<https://repositorio.ufrn.br/bitstream/123456789/24162/5/Compartilhando%20Saberes%20na%20Constru%ca7%ca3o%20da%20Doc%caancia%20no%20PIBIDUFRN.pdf>> Acesso em: 13 dez 2022.

SOUZA, José Vieira de. JESUS, Girlene Ribeiro de; GRIBOSKI, Claudia Manffini. Expansão dos cursos superiores de tecnologia no Brasil: Uma análise das tendências e controvérsias no período pós-LDB nº 9.394/96 (1997-2012). Brasília: editora Universidade de Brasília, 2021. Disponível em:
<<https://livros.unb.br/index.php/portal/catalog/view/88/271/972>> Acesso em: 13 dez. 2022.

SAVIANI, Dermeval. Políticas educacionais em tempos de golpe: retrocessos e formas de resistência. Roteiro, Joaçaba, v. 45, e21512, jan./dez. 2020.

SENHORAS, Elói Martins. (Org.). Educação, Ensino Superior e a Pandemia da COVID-19. Boa Vista: Editora da UFRR, 2020, 169 p. Disponível em:
<<https://ufrr.br/editora/ebook-menu>> Acesso em: 13 dez. 2022.

SOARES, Magda Becker; MACIEL, Francisca. Alfabetização/Organização. Brasília: MEC/Inep/Comped, 2000.

A EXECUÇÃO DO PNE (2014-2024): O QUE APONTA O DEBATE NA REDE UNIVERSITAS/BR

Alian Paiva de Arruda do Nascimento

Ana Paula de Araújo Tavares

Maria Goretti Cabral Barbalho

Rayanne Karolayne Silvestre da Rocha

Introdução

O artigo constitui-se em uma construção do estado do conhecimento, elaborada com base nos trabalhos produzidos e divulgados pela Rede Universitas/Br, no período de 2014 a 2021, acerca da implementação do Plano Nacional de Educação - PNE/2014-2024. O propósito é conhecer pormenores no que se refere ao debate empreendido sobre o tema, de forma a expandir as análises da produção acadêmica envolvendo a implementação e monitoramento do PNE/2014-2024. Desse modo, o trabalho apresenta resultados de um recorte investigativo do projeto de pesquisa: Expansão e Qualidade da Educação Superior no contexto do Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024: transições políticas, novos modos de regulação e perspectivas de controle social que tem como escopo analisar as políticas, indicadores, metas, estratégias e processos de expansão da educação superior, estabelecidas, sobretudo, a partir do PNE (2014- 2024), considerando as transições políticas, os novos modos de regulação, as perspectivas de controle social e a compreensão do papel da educação superior no processo de desenvolvimento econômico e social do país.

A pesquisa desenvolvida, no período de 2021 a 2024, conta com a participação de pesquisadores, docentes e discentes, dos Programas de Pós-graduação em Educação das seguintes instituições: Universidade Federal de Goiás – UFG, Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN,

Universidade do Estado do Rio Grande do Norte – UERN e Universidade Estadual de Goiás – UEG.

O percurso metodológico seguido, nessa primeira etapa da pesquisa, no âmbito do recorte definido, faz uso de abordagens qualitativa e quantitativa, atendendo, dessa forma, as diversas fases da pesquisa. Procedimentalmente, na investigação, utilizou-se da revisão bibliográfica, das análises e tratamento dos dados coletados mediante levantamento e exploração da base de dados disponibilizada no site da Rede Universitas/Br, observando os dossiês e artigos publicados em periódicos nacionais, além de textos publicados em e-books. Também foram analisados os anais, originados dos diversos Seminários Reuniões Científicas,¹ realizados, entre 2014 e 2021, pela referida rede, em forma de artigos completos e resumo expandido e disponibilizados no site.

Notas iniciais

A investigação centra-se no imperativo de se “analisar as políticas, indicadores, metas, estratégias e processos de expansão da educação superior, estabelecidas, sobretudo, a partir do PNE (2014-2024), considerando as transições políticas, os novos modos de regulação, as perspectivas de controle social e a compreensão do papel da educação superior no processo de desenvolvimento econômico e social do país”. (Projeto?)

O *corpus* que pauta esse trabalho é formado pelo material que compõem o banco de dados da Rede Universitas/BR, tendo em consideração os trabalhos apresentados, no período de 2014 a 2021, nos Seminários da Rede, e-books e periódicos que comportam os escritos – resumos, artigos, capítulos de livros – elaborados por membros da referida Rede.

O corpus de análise pode ser constituído a partir de: livros – produção amadurecida; teses e dissertações – produção reconhecida junto aos órgãos de avaliação da produção nacional. Banco de todas as teses e dissertações produzidas no país com reconhecimento do governo – CAPES. As monografias constituidoras deste banco são advindas de programas legitimados pela comunidade científica da área. O corpus de análise pode ser constituído também por textos advindos de eventos

¹ Conforme está denominado no site da Rede Universitas/BR

da área, que congregam o novo, o emergente, e, na maioria das vezes, o pensamento da comunidade acadêmica (MOROSINI; FERNANDES, 2014, p. 156)

Assim, nessa perspectiva, este trabalho se insere na categoria a de textos oriundos de eventos da área.

A Rede Universitas/Br tem sua origem na década de 1990, organizando-se a partir da implementação de projetos integrados. Configura-se como uma organização acadêmica que congloba pesquisadores de diversas Instituições de Ensino Superior brasileiras tendo em vista o desenvolvimento da pesquisa e a “interlocução entre pares que têm em comum a área do conhecimento “Políticas de Educação Superior”.

Os Projetos que são desenvolvidos no âmbito da Rede têm resultado em:

seminários, publicações coletivas, formação de grupos, núcleos e diretórios de pesquisa, constituição de linhas de pesquisa em programas de pós-graduação e formação de estudantes no âmbito da iniciação científica e dos cursos de mestrado, doutorado e pós-doutorado diretamente ligados aos pesquisadores da Rede (UNIVERSITAS/BR, 2015).

Diretrizes metodológicas

O percurso da investigação nas ciências humanas e sociais caracteriza-se pela aceitação de uma abordagem qualitativa que considera o realismo, nas suas dimensões objetiva e subjetiva, e a análise e interpretação dos dados só fazem sentido quando se leva em conta o contexto em que são coletados, produzidos. Dessa maneira, em uma abordagem qualitativa, a investigação tem como prioridade perseguir a compreensão de um fenômeno social, uma organização entre outros fatos. Igualmente, compreende-se que

A pesquisa qualitativa é um enfoque de indagação plenamente constituído. Atravessa disciplinas, âmbitos, tópicos. Uma complexa e inter-relacionada família de termos, conceitos e pressupostos subentendida na expressão *pesquisa qualitativa* [...] constitui um conjunto de práticas interpretativas de pesquisa que não privilegia uma metodologia sobre outra. Como espaço de discussão, ou discurso, é difícil de ser definida claramente porque nenhuma teoria ou nenhum paradigma a distingue de forma exclusiva (DENZIN; LINCOLN, 1994, p. 1-3, *apud* ESTEBAN, 2010, p. 125).

No âmbito deste trabalho, procedeu-se um levantamento bibliográfico ou estado do conhecimento que possibilitou fazer um desenho sobre a discussão empreendida na Rede, no que se refere às metas do PNE/2014-2024 para a educação superior. Nessa direção, compreende-se, pois, o estado do conhecimento como “a identificação, registro, categorização que levem à reflexão e síntese sobre a produção científica de uma determinada área, em um determinado espaço de tempo, congregando periódicos, teses, dissertações e livros sobre uma temática específica” (MOROSINI; FERNANDES, 2014, p. 155).

Considerando o definido no projeto de pesquisa em desenvolvimento

além do objetivo principal, busca realizar uma análise e avaliação crítica das políticas e estratégias de expansão da educação superior no país, além de contribuir com a formação de mestres e doutores nos programas envolvidos. O monitoramento e a avaliação crítica do conjunto das metas do PNE exigem esforço de grupos de pesquisa e de entidades representativas dos profissionais da educação, nas associações que reúnem a comunidade acadêmica e em instituições de educação superior (IES). (Projeto)

Para execução desta atividade, é importante discutir e ampliar os indicadores, uma vez que as bases de dados disponíveis não exprimem todas as especificidades abordadas nos objetivos e estratégias do PNE 2014-2024. A partir de 2014, observa-se que políticas, programas e ações, voltadas para o alcance dos objetivos do Plano, experimentam uma grave descontinuidade, sobretudo devido à crise econômica e política que levou à saída de Dilma Rousseff, em 2016. No governo de Michel Temer, o congresso Nacional sancionou a Emenda Constitucional nº 95 (EC-95), que estabilizou os valores aplicados pelo Poder Executivo nas chamadas despesas primárias, por 20 anos. Essa determinação não somente prejudicou a implementação das determinações postas no atual PNE, mas, também, poderá inviabilizar os dois futuros planos nacionais de educação e, portanto, este também será um aspecto a ser analisado e discutido, nos próximos anos, por esta pesquisa e certamente pela comunidade acadêmica e suas entidades representativas (projeto).

O contexto dos trabalhos facultou a construção das categorias centrais de análise: expansão, qualidade e PNE, observando a articulação dessas com as

dimensões consequentes como: Financiamento, Avaliação, Políticas, Meta, Estratégia, Educação a Distância e Gestão Educacional.

De modo a organizar os dados coletados e prosseguir com as leituras e análises dos trabalhos selecionados, inicialmente, o grupo optou pela produção de uma planilha que contemplasse todos os elementos identificadores e caracterizadores das publicações a serem analisadas. Nessa perspectiva, considerando o recorte, destacou-se, de modo geral, no instrumento de registro, os seguintes aspectos: ordenação; nome do periódico; título do dossiê; título do trabalho; autores; ano de publicação; tipo de trabalho; resumo; palavras-chave; referência (ABNT); link de acesso, categorias de análise, desdobramento; comentário e resultado (relevância).

Nessa primeira etapa da pesquisa, a coleta de dados permitiu a identificação de três tipos ou formas de publicações (periódicos, livros, e-books e anais dos eventos), a planilha foi ajustada, conforme dito anteriormente, a fim de contemplar as especificidades de cada tipo de publicação encontrada.

Sendo assim, o registro do material referente aos periódicos abrange a identificação do título do periódico; do título do dossiê, caso o texto pertencesse a um, o título do trabalho; o nome dos autores; o ano de publicação; o tipo de trabalho – classificado como artigo completo, resenha, editorial ou relato de experiência –; resumo do trabalho – o mesmo disponibilizado na publicação –; palavras-chave; referência bibliográfica, conforme normas da ABNT; link disponível para acesso; categorias de análises; desdobramentos ou dimensões; comentários, os quais são produzidos pela equipe após análise dos textos e resultado que se caracteriza pela avaliação acerca da relevância do trabalho para a pesquisa, podendo ser distinguidos por quatro níveis: muito relevante, relevante, pouco relevante ou irrelevante. O mesmo instrumento foi utilizado para o registro das informações acerca dos livros, hospedados no site da Rede, entretanto, os elementos ou aspectos constantes na referida planilha, contudo, houve a necessidade de uma nova adaptação, tendo em vistas as especificidades do tipo de material em análise. Assim, acrescentou-se duas colunas que comportariam aspectos que indicassem a existência de uma coletânea e do formato do trabalho, considerando a categorização: resumo

expandido, capítulo e artigo completo.

Vale ressaltar que editados pela Rede só foram localizados e-books, configurados como anais. Dessa forma, também foi inserido na planilha uma coluna para ordenar e incorporar o título dos anais e e-books. É preciso destacar, também, que os livros identificados no site não se constituem uma produção oriunda da Rede.

Desdobramentos possíveis

Para efetivação da primeira etapa da investigação buscou-se, a partir da exploração do conteúdo inserido no site da Rede Universitas/Br, identificar que tipo de material estava disponibilizado e sua pertinência e articulação com o objeto de estudo em discussão. Esse processo permitiu verificar que o site da Rede Universitas/Br oferece diferentes espaços objetivando facultar o acesso a sua produção, identificados na barra de navegação, entre os quais destacamos, à vista do processo investigativo, os destinados às publicações científicas, denominados *Publicações e banco de dados* e *Seminários Reuniões Científicas*, nos quais foram observados o segmento *livros, e-books e periódicos (dossiês)*; e publicações resultantes de eventos nacionais. Observa-se, no entanto, que não estão disponíveis no site publicações de eventos realizados em escala regional e local, justificado, conforme percebe-se no espaço próprio, pela afirmativa de que o site se encontra em construção.

No tocante ao segmento *periódicos*, estão disponíveis 20 produtos, apontados como acessíveis por meio de links. Dentre estes, 14 foram objeto de leitura, entretanto, averiguou-se que 6 links não tinham condições de acesso. Ainda, foi possível observar em 3 periódicos, a existência de 5 artigos completos, publicados entre 2014 e 2021, que abordaram as categorias e dimensões de análise definidas no projeto em desenvolvimento, ficando assim distribuídos:

1. REVEDUC: 1 artigo - ano de publicação 2014;
2. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação: 3 artigos - ano de publicação 2016;

3. Educacion Policy Analysis Archives: 1 artigo - ano de publicação 2020.

A leitura acurada desses textos tornou possível apreender, em linhas gerais, para onde apontam os estudos sobre a educação superior, considerando que os autores dos trabalhos em análises usaram palavras-chave e expressões, tais como: *PNE 2014-2024*, *Pós-graduação*, *PNPG*, *Financiamento*, *PEC 241*, *Inflação*; *CAPES*, *Formação de Professores*, *Educação a Distância*, *Metas do PNE*, como indicativo das tendências presentes nos debates pertinentes ao campo da educação superior.

No segmento *livros* está disponível uma relação de 41 publicações, a partir do ano de 2014, de autoria de diversos pesquisadores vinculados à Rede Universitas/Br, publicados por diferentes editoras. Desse total, 16 estão disponíveis para acesso gratuito, com links que conduzem a uma plataforma de compra virtual. Cabe reforçar que por não se tratar de publicações originárias da Rede, não foram objeto de análises, pelos autores do presente artigo, função que foi efetivada no âmbito de outro subgrupo da pesquisa.

O outro conjunto de publicações analisadas está disponível no espaço denominado “Seminários Reuniões Científicas – Nacionais”, configurado como produto das pesquisas desenvolvidas e apresentado nos Seminários anuais, realizados pela Rede em parceria com distintas Instituições de Ensino Superior. Todo esse material, sob a denominação de anais e/ou e-books, está disponibilizado e com acesso livre no site da instituição.

A análise dos escritos produzidos em 7 Seminários Nacionais da Rede Universitas/Br, realizados entre 2014 e 2021, possibilitou a constatação de que na discussão acerca do PNE/2014-2024 e a educação superior são abordadas as categorias centrais estabelecidas como diretriz de estudo. Importa, no entanto, evidenciar que embora faça referência ao ano de 2014, no evento realizado naquele momento, a discussão sobre a PNE/2014-2015 ainda não estava presente, visto que este foi o ano de sua aprovação.

Os anais que registram os fatos ocorridos nos Seminários realizados nos anos de 2015 e 2016, nominados XXIII Seminário da Rede Universitas/Br:

Políticas de Educação Superior no Brasil: a expansão privado-mercantil em questão e XXIV Seminário Nacional: Dívida Pública e educação superior no Brasil, respectivamente, continham, no primeiro, dois artigos completos, enquanto, no segundo, três artigos completos que priorizavam a temática em estudo.

Na sequência de exploração do conteúdo dos eventos, observa-se que os anais do XXVII Seminário Nacional Universitas/Br: tendências na educação brasileira em um contexto de crise: resistências e lutas, ocorrido em 2019, encerram-se três produções em formato de resumos expandidos, pondo em evidência as categorias já referidas.

A produção registrada nos anais dos demais Seminários, explorados nesse estudo, materializa-se em formato de e-books, conforme elencados a seguir: XXV Seminário Nacional Universitas: Direito à Educação Superior Pública no Contexto da crise Brasileira (Financiamento e avaliação da expansão da educação superior), no qual constam dois artigos completos, em que se discute acerca das metas e estratégias contemplando, sobretudo, as dimensões de análises financiamento e a avaliação. Esse registro agrega a produção do Seminário realizado em 2017, sendo publicado em 2018.

Ainda como resultado do XXV Seminário Nacional, foi produzido o e-book que apresenta um debate sobre o Acesso e permanência na expansão da educação superior, em um artigo completo que, também, teve a sua publicação em 2018.

O XXVIII Seminário Nacional da Rede Universitas/Br, realizado em modo remoto, tratou da temática: Políticas de educação superior: tendências e perspectivas, com foco na Política de Educação Superior: acesso, trabalho docente e novos modos de regulação na produção do conhecimento, apresenta dois resumos expandidos, cuja discussão contempla as dimensões da Educação a Distância e Trabalho Docente e teve sua publicação em 2021. Nos anais desse mesmo evento, foi identificado também um resumo expandido, nominado A privatização da educação superior brasileira: concepções de sociedade em disputa, tendo como eixo da discussão a dimensão do financiamento.

Nesses estudos, publicados como artigos completos ou resumos expandidos, destacam-se entre as palavras-chave: expansão, PNE, CONAE, assimetrias regionais, política de assistência estudantil, Instituto Federal, avaliação institucional, SINAES, ações afirmativas, pós-graduação, Rede Federal de Educação Profissional Científica e Tecnológica, privatização, o que vem corroborar com a compreensão anterior afirmada nesse texto de que os debates e investigações apontam as tendências presentes na configuração do campo da educação superior.

Realizada essa análise da distribuição de estudos em anais e e-books contabilizou-se 8 estudos em Anais, especificamente nos produtos publicados em 2015, 2016 e 2019; e 6 estudos encontrados em E-books nas publicações dos anos 2018 e 2021, totalizando 15 estudos.

Considerações finais

A pesquisa, de maneira geral, encaminha as investigações buscando identificar as produções acadêmicas que venham contribuir para a produção do conhecimento acerca das políticas para educação superior, sobretudo, no que refere a implementação do disposto no PNE/12014-2024 sobre essa área.

Considera-se que a produção acadêmica apresentada pela Rede Universitas/Br e apreciada, nessa etapa da investigação, na medida em que os trabalhos analisados apresentam relevância na discussão do objeto de estudo problematizado, traz significativa contribuição para o conhecimento dos processos constitutivos da área da educação superior.

Entretanto, ressalta-se que a discussão travada no âmbito da Rede Universitas/Br se configura, ainda, insuficiente se se pretende cooperar, ser coadjuvante no processo de implementação das políticas educacionais, em particular, no campo da educação superior, tendo em consideração, sobretudo, a sua abrangência e o importante espaço de discussão e produção do conhecimento consolidada a partir da implementação dos projetos e eventos.

Além disso, outro fator que gerou preocupação diz respeito ao número reduzido de pesquisadores dedicados a discussão sobre do Plano Nacional de

Educação – PNE 2014-2024, tendo como alvo o monitoramento e avaliação da sua implementação, fato que pode ser compreendido, ora como uma forma de centralização do debate por determinado grupo, ora como desinteresse dos pesquisadores pela temática.

Referências

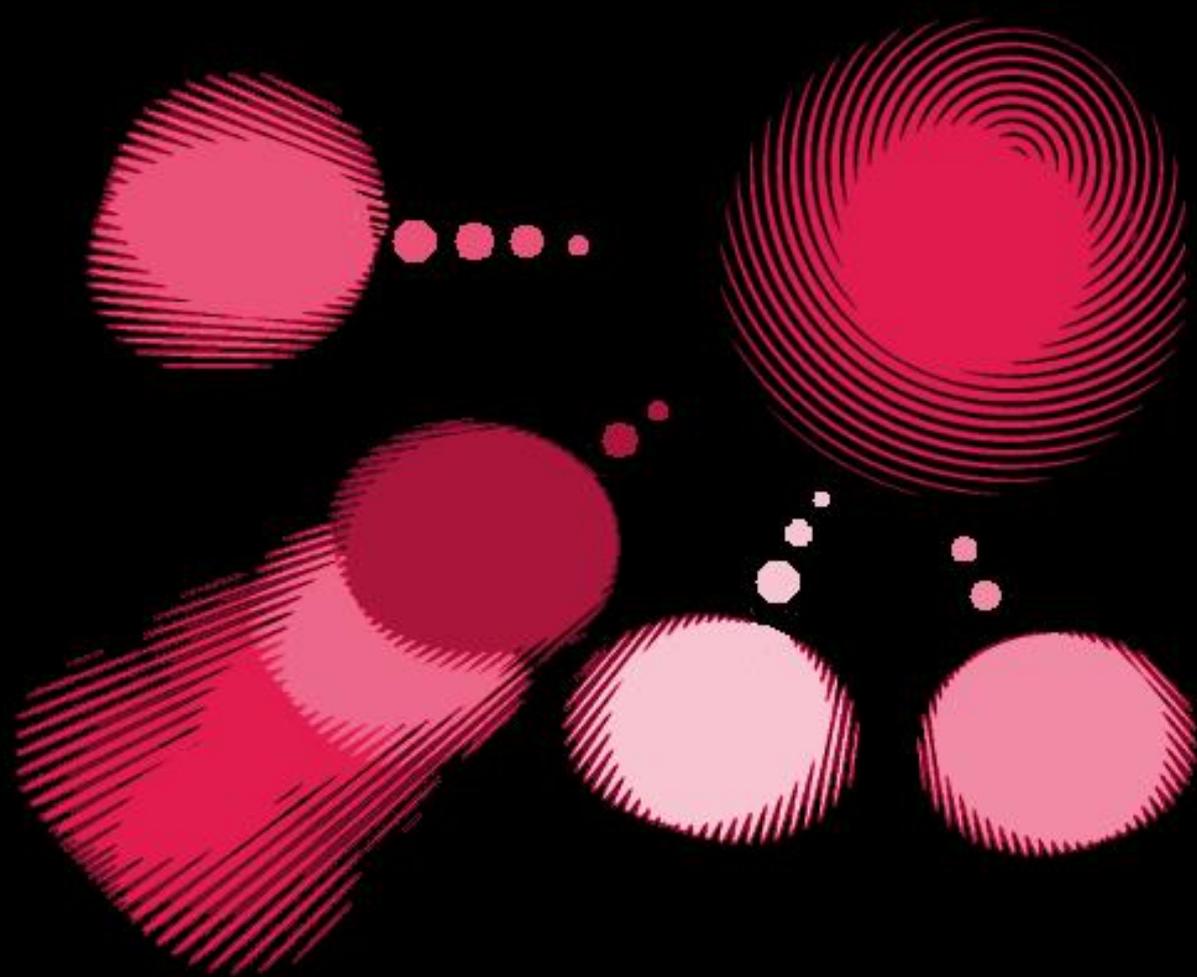
ESTEBAN, Maria Paz Sandín. Pesquisa qualitativa em educação: fundamentos e tradições. Tradução Miquel Cabrera. Porto Alegre: AMGH, 2010.

MOROSINI, M. C.; FERNANDES, C. M. B. Estado do Conhecimento. Educação Por Escrito, Porto Alegre, v. 5, n. 2, p. 154-164, jul./dez. 2014.

REDE UNIVERSITAS/BR. Rede Universitas, 2015. Seminário Nacional da Rede Universitas/Br. Disponível em: <http://www.redeuniversitas.com.br/>. Acesso em: 2023.

III

ENTIDADES DA EDUCAÇÃO NO MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PNE: QUAL CONTRIBUIÇÃO?



A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CONSTRUÇÃO E MONITORAMENTO DOS PLANOS DE EDUCAÇÃO: APRENDIZAGENS, DESAFIOS E PERSPECTIVAS COM BASE EM UMA INICIATIVA DE SOCIEDADE CIVIL

**Denise Carreira
Cláudia Bandeira**

Depois dos últimos anos de ataques sistemáticos ao direito humano à educação no país, do sufocamento do financiamento educacional e do esvaziamento dos instrumentos de planejamento público pós-golpe institucional, em especial, durante o governo Bolsonaro, retomou-se, com a eleição do governo Lula em 2023, o debate sobre a importância estratégica dos planos de educação de médio e longo prazo. Debate que ocorre neste momento em que se avizinham o fim da vigência do PNE 2014-2024 (lei 13.005/2014) e o desafio de construção de um novo Plano Nacional, assim como de novos planos municipais e estaduais.

Com base na experiência da Iniciativa De Olhos nos Planos, são abordados neste artigo algumas aprendizagens, desafios e perspectivas sobre o lugar da participação popular na construção e no monitoramento dos planos de educação, a serem considerados neste momento de retomada do planejamento educacional. Momento no qual deverão ser levados em conta os impactos de médio e longo prazo da pandemia de covid-19 nas desigualdades educacionais; o quadro de fragilização de políticas sociais e ambientais decorrentes dos anos de vigência da Emenda Constitucional 95/2016 e dos

desmontes promovidos pelos governos Temer e Bolsonaro; a desconfiança de grande parte da população com a política institucional; o fenômeno ultraconservador na educação; as mudanças climáticas aceleradas aprofundando o racismo ambiental¹; a precarização do mundo do trabalho; e a intensificação do uso das novas tecnologias sem regulação de sua função social.

1. A Iniciativa De Olho nos Planos

A Iniciativa De Olho nos Planos foi lançada em 2013 no Fórum Nacional da Undime (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação), com o objetivo de promover a participação popular na construção e no monitoramento de planos de educação, comprometidos com o enfrentamento das profundas desigualdades educacionais do país e com a garantia efetiva do direito humano à educação para todas as pessoas.

Impulsionada pela organização de direitos humanos Ação Educativa, a Iniciativa foi liderada por um Comitê de Parceiros composto por instituições e redes com amplo reconhecimento na área educacional: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), a Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae), a União Nacional dos Dirigentes Municipais de educação (Undime) e a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (Uncme), com apoio da Fundação Carlos Chagas (FCC).

A criação do Comitê de Parceiros possibilitou a realização de um trabalho em rede que levou em 2014 à adesão à Iniciativa de 221 municípios brasileiros situados nas cinco regiões do país, sendo a maioria do Nordeste (62%) seguidos de municípios das regiões Norte (15%), Sul (9%) e com o mesmo percentual Sudeste e Centro-Oeste (7%).

¹ Racismo ambiental é um termo que denuncia que, no mundo todo, o maior impacto da destruição da natureza, das mudanças climáticas e de riscos ambientais recai historicamente nas populações negras, indígenas e em outros grupos discriminados racialmente. Para mais informações: JESUS, Victor de. Racializando o olhar (sociológico) sobre a saúde ambiental em saneamento da população negra: um *continuum* colonial chamado racismo ambiental. *Saúde e sociedade*, v. 29, n. 2, 2020.

Com o objetivo de apoiar e estimular a participação das comunidades escolares – profissionais da educação, estudantes, familiares, movimentos sociais e organizações da sociedade civil, gestoras(es) escolares e educacionais e pesquisadores(as) –, a Iniciativa desenvolveu um conjunto de estratégias. Dentre elas, destacam-se as de comunicação, formação, produção de materiais de apoio, pesquisa, incidência política, reconhecimento público de experiências e, principalmente, o estímulo à adesão a processos de autoavaliação participativa por escolas e redes de ensino, como base para a construção do diagnóstico educacional e elaboração e monitoramento de planos de educação de território.

O estímulo à autoavaliação participativa escolar por redes de ensino teve como referência a metodologia Indicadores da Qualidade na Educação² (Indique), desenvolvida por Ação Educativa, Unicef e parceiros a partir de 2004. A Coleção é composta por quatro volumes: Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio e Relações Raciais na Escola, e tem como objetivo envolver toda comunidade escolar em processos participativos de avaliação da qualidade da escola e das políticas educacionais.

A criação do Portal De Olho nos Planos³ possibilitou o acesso público e gratuito a todos os materiais e pesquisas produzidas no âmbito da Iniciativa, além de reportagens inéditas publicadas periodicamente sobre os Planos de Educação, participação popular, gestão democrática, financiamento educacional, gênero, raça e sexualidade na educação, dentre outras agendas de acordo com a conjuntura política no campo educacional.

No âmbito da Iniciativa De Olho nos Planos, foram produzidos documentos de referência, metodologias, publicações e materiais audiovisuais sobre processos participativos na elaboração e monitoramento dos Planos de Educação de estados e municípios, com destaque para a Coleção De Olho nos Planos⁴, composta por quatro guias de orientação: *A participação na construção, revisão e monitoramento dos Planos de Educação*, *A participação de crianças e adolescentes e os Planos de Educação*, *O uso dos Indicadores da Qualidade na*

² Para saber mais: <http://www.indicadoreseducacao.org.br/>

³ Portal De Olho nos Planos: <https://deolhonosplanos.org.br/>

⁴ Para saber mais: <https://deolhonosplanos.org.br/colecao/>

Educação na construção, revisão e monitoramento dos Planos de Educação e Indicadores da Qualidade na Educação Infantil: dos projetos político-pedagógicos à política educacional. Além das publicações, foram produzidos uma série de folhetos explicativos, entre eles, *Monitoramento Participativo dos Planos de Educação e Transição Municipal, Pandemia e Planos de Educação.*

Além de propostas metodológicas, como o uso da avaliação institucional para fins de construção e monitoramento de políticas educacionais e de estruturação de processos participativos, a coleção propôs um conjunto de indicadores de participação efetiva e enfrentou o debate sobre os tipos de participação a serem evitados – muito comuns na área educacional e, especificamente, nos processos de construção dos planos (AÇÃO EDUCATIVA, 2013a; MONTEIRO, GIORDANO, MASCARENHAS, LIMA, 2022). Esses parâmetros visaram qualificar o debate sobre parâmetros de uma participação popular democrática dotada de sentido político e de poder de influência nos processos de tomada de decisão.

A promoção da participação de crianças e adolescentes, historicamente silenciadas nas políticas educacionais, foi uma estratégia importante da Iniciativa que resultou na elaboração de um Guia específico da Coleção De Olho nos Planos (AÇÃO EDUCATIVA, 2013b), baseado nas experiências participativas com crianças e adolescentes realizadas em 2011 pela Ação Educativa como parte do processo de construção do Plano de Educação da Cidade de São Paulo. Crianças e adolescentes têm muito a dizer sobre como a educação é abordada nas políticas públicas e como ela se dá na realidade, algo indissociável de outros direitos humanos, entre eles os da saúde, alimentação, cuidado, ambiente seguro, moradia digna, lazer e afetos.

O desafio de uma política educacional que seja formulada e desenvolvida, de maneira a considerar outros importantes direitos como os de brincar; interagir com outras crianças e adolescentes; de não ser discriminado; de aprender e descobrir coisas novas; de se aventurar e reinventar o conhecimento humano; de visitar, passear e circular por outros lugares das cidades e territórios, superando a segregação social e racial; de habitar um planeta sustentável; de poder viver sem medo da violência doméstica e de ocupar o espaço público,

entre outros pontos destacados por crianças e adolescentes no uso da metodologia.

Além do Guia sobre a participação de crianças e adolescentes, foi desenvolvido o jogo De Olho na Escola, que estimula, de forma lúdica, o debate com crianças e adolescentes sobre a escola que temos, a escola que queremos e como podemos coletivamente atuar pela melhoria da sua qualidade. Ele foi utilizado em processos participativos, como em Conferências de Educação (CONAE 2018), sendo gestado em experiência assistida pela Ação Educativa no município de Santo André (SP), entre os anos de 2016 e 2017.

1.1. Formações, experiências de uso assistido e editais de reconhecimento público

As formações da Iniciativa De Olho nos Planos sobre processos participativos na construção e monitoramento dos Planos de Educação ocorreram em diferentes formatos e contextos. Durante o processo de construção dos Planos de Educação, em 2014 e 2015, foram realizadas, em âmbito nacional, formações de ativistas e integrantes de fóruns de educação, gestores educacionais, conselheiros de educação, respectivamente, no âmbito da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, da Undime e da Uncme; para avaliadores educacionais da então Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase), do Ministério da Educação; e para as equipes do Programa Juventude Viva, do Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania.

As experiências de uso assistido da metodologia ocorreram nos municípios paulistas de Santos (2014 e 2015) e Santo André (2016). Uma terceira experiência foi realizada parcialmente no município de Franco da Rocha (SP), mas interrompida com a mudança da gestão educacional. Em Santos, a proposta foi utilizar Os Indicadores da Qualidade na Educação Infantil nas escolas da rede para monitorar a política de educação infantil do município.

A experiência de uso assistido em Santo André foi organizada em quatro eixos: estruturação de um Comitê de Articulação Interfederativa, voltado para a implementação do Plano de Educação do município (Lei Municipal 9723/2015); formação de conselheiros escolares para articulação do Plano de Educação com

os Projetos Político-Pedagógicos das escolas; enfrentamento do racismo estrutural na educação por meio da construção de estratégias de educação antirracista escolares e municipais, tendo como base a utilização dos Indicadores da Qualidade de Educação: Relações Raciais da Escola por escolas, visando a implementação e monitoramento das metas 7 e 8 do PME de Santo André; e formação dos conselhos mirins, ação de estímulo à participação de crianças e adolescentes sobre direito à educação, criada pela gestão educacional de Santo André em exercício naquele momento.

Em Santos e em Santo André, o uso da metodologia de autoavaliação institucional participativa proposta pelos Indicadores da Qualidade na Educação pelas unidades das redes de ensino que aderiram à iniciativa resultou em um Documento de Recomendações para as políticas públicas educacionais dos municípios. Em Santos, esse processo envolveu 867 representantes das comunidades escolares, e em Santo André foram 1.681.

A experiência de Santos serviu de subsídio para a formulação do Guia da Coleção De Olho nos Planos “Indicadores da Qualidade na Educação Infantil: dos projetos político-pedagógicos à política educacional”. Em Santo André⁵, a construção do Comitê Interfederativo articulou representantes do município, estado e União⁶, da Universidade Federal do ABC (UFABC) e de organizações da sociedade civil, com o objetivo de definir procedimentos, fluxos e estratégias de concretização da colaboração entre os entes federativos no monitoramento e implementação do PME. A atuação do Comitê partiu do entendimento de que os Planos de Educação devem abordar e articular o conjunto do atendimento educacional existente em um território, envolvendo redes municipais, estaduais, federais e as instituições privadas que atuam em diferentes níveis e modalidades da educação: das creches às universidades (AÇÃO EDUCATIVA, 2013a).

Um dos desafios do Comitê de Articulação Interfederativa foi a produção e o tratamento de informações sobre a implementação das metas do PME, visando o aprimoramento do processo de implementação, o controle social e a gestão

⁵ Para saber mais: <https://www.youtube.com/watch?v=JcS3z11Ahy8>

⁶ Composição do Comitê de Articulação Interfederativa: Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Estadual de Educação (Diretoria de Ensino de Santo André), Universidade Federal do ABC, Conselho Municipal de Educação e Fórum Municipal de Educação.

democrática em educação. Enfrentando os desafios do contexto nacional, estadual e local dos últimos anos, caracterizado pela ascensão de grupos ultraconservadores na gestão pública, o Comitê de Articulação Interfederativa de Santo André se manteve ativo até o momento, construindo resistências e tensionando a lógica regressiva no campo do direito à educação no município.

Outras ações formativas importantes da Iniciativa De Olho nos Planos ocorreram por meio da promoção de dois Editais Públicos. O primeiro foi o Edital Nacional Reconhecimento Público De Olho nos Planos⁷, lançado em 2015 no 15º Fórum Nacional da Undime, que teve como objetivo estimular e valorizar experiências participativas na elaboração ou revisão de Planos de Educação e mobilizar a construção de estratégias para o monitoramento participativo dos planos. Como parte do processo, foram realizadas duas edições da formação “A prática em curso: sistematização, monitoramento e avaliação dos Planos de Educação”. Quinze experiências municipais foram reconhecidas publicamente em cerimônia realizada no XXVI Encontro Nacional da Uncme em 2016.

O Edital Público Planos de Educação Vivos: vamos contar as suas histórias!⁸, lançado em 2021, durante a pandemia, visou resgatar a memória, valorizar o legado e manter vivo o principal instrumento da política pública educacional brasileira em um contexto de esvaziamento político do planejamento educacional, além de valorizar as iniciativas e acúmulos de comunidades escolares, movimentos sociais e coletivos. O Edital foi destinado a conselhos, fóruns e secretarias de educação, universidades, movimentos estudantis, organizações da sociedade civil, movimentos sociais, profissionais de educação, coletivos juvenis e ativistas. Como parte das ações do Edital, foram realizadas oficinas de formação sobre Contação de Histórias, visando explorar estratégias lúdicas e as muitas linguagens, personagens e sentidos possíveis no processo de construção e reinvenção da memória dos Planos de Educação no país em contextos adversos. Nove propostas⁹ foram selecionadas pelo comitê de parceiros da Iniciativa De Olho nos Planos e reconhecidas publicamente em cerimônia realizada no formato *live*.

⁷ Para saber mais: <https://www.youtube.com/watch?v=yxdhaBjpkPc>

⁸ Para saber mais: <https://www.youtube.com/watch?v=CiaUgpAPcS0>

⁹ Vídeo das iniciativas selecionadas: <https://www.youtube.com/watch?v=CiaUgpAPcS0>

1.2. Incidência Política

A organização Ação Educativa e, posteriormente, a Iniciativa De Olho nos Planos atuaram de forma intensa e articulada na mobilização PNE pra Valer, liderada pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, que visou incidir – com base nas deliberações das Conferências Nacionais de Educação (2008, 2010 e 2014) – no processo de tramitação do Plano Nacional de Educação, que teve início com a entrega da proposta do governo federal pelo Presidente Lula ao Congresso Nacional em dezembro de 2010.

Entre diversos pontos dessa incidência estão: a necessidade de fortalecer a avaliação institucional participativa, desvalorizada no campo da avaliação educacional; a importância de abordagens territorializadas e intersetoriais no planejamento educacional; a urgência de políticas equalizadoras de financiamento na perspectiva interseccional de raça, gênero e renda; e a definição de mecanismos de defesa ativa da laicidade, em um contexto de crescimento da atuação persecutória de grupos ultraconservadores junto a escolas com forte viés fundamentalista religioso.

Com presença ativa em Fóruns da Undime, Encontros da Uncme, da Campanha Nacional de Educação, da Anpae, Anped, nas Conaes e nas Conferências Nacionais Populares de Educação (Conape), a Iniciativa De Olho nos Planos de 2013 a 2019 participou de 107 eventos nacionais, regionais e locais, o que possibilitou promover o debate sobre a importância da participação popular na construção e monitoramento dos planos, disseminar materiais e lançar campanhas com foco em pontos de sua agenda de atuação.

Ao todo foram cinco campanhas realizadas pela Iniciativa, com destaque para a Campanha #GêneroNosPMEs: Igualdade de gênero sim! DiscriminaçãoNão!, que teve como objetivo contribuir para o enfrentamento dos ataques promovidos por grupos ultraconservadores antidemocráticos que atuaram pela retirada das menções à igualdade de gênero nos Planos de Educação e pela interdição do debate nas escolas e redes de ensino sobre raça, gênero, sexualidade, desigualdades sociais, visão crítica da história brasileira, mudanças climáticas, ciências, entre outros pontos. É importante destacar que

esses grupos ainda perseguem¹⁰ estudantes e profissionais da educação que combatem o racismo, o sexismo e a LGBTQIA+fobia nas unidades educacionais, mesmo com as decisões de julgamentos unânimes do Supremo Tribunal Federal (STF) em 2020, que estabeleceram a inconstitucionalidade da atuação do movimento Escola sem Partido e dos demais grupos ultraconservadores.

Outra campanha importante que contribuiu com uma proposta de regulamentação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb), prevista no PNE e constitucionalizada com a aprovação do Fundeb em 2020, foi a #RegulamentaçãoAutoAvaliaçãoParticipativa Por uma avaliação viva: das escolas aos Planos de Educação!. A Campanha estimulou Conselhos Municipais a regulamentarem processos de estímulo nas redes de ensino à adesão de escolas à realização de processos de autoavaliação escolar participativa, como parte da construção de uma cultura de promoção da avaliação institucional.

Como parte desse processo, a Ação Educativa integrou o grupo de organizações que subsidiou o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) para a construção da Portaria MEC n. 369/2016, que visou regulamentar o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb), previsto no PNE 2014-2024. O processo buscou reorientar efetivamente a política de avaliação para a superação das desigualdades educacionais e do quadro de distorções decorrentes da hipervalorização das avaliações de larga escala no país. A portaria foi revogada logo após o golpe institucional de 2016, que afastou a Presidenta Dilma Rousseff.

Ações e mobilizações para denunciar o aprofundamento da política econômica de austeridade, após 2016, também foram objeto de incidência da Iniciativa De Olho nos Planos em eventos nacionais, regionais e estaduais. Com a tag #NãoàPEC241 nos debates, rodas de conversa e formações, a equipe da Iniciativa já alertava que sua aprovação inviabilizaria o cumprimento das metas e estratégias do PNE.

¹⁰ Para saber mais: *Manual de defesa contra a censura nas escolas* (www.manualdedefesadasescolas.org.br)

Após a aprovação do Teto de Gastos (Emenda Constitucional 95/2016), a Iniciativa De Olho nos Planos se somou à Coalizão Direitos Valem Mais, lançada pela Plataforma Dhesca Brasil em 2018 e coordenada pela Ação Educativa, como secretaria-executiva da articulação. Fruto de um esforço intersetorial, a “Coalizão Direitos Valem Mais: pelo fim do Teto de Gastos e por uma nova economia” desenvolveu nos últimos anos diversas ações junto ao STF e ao Congresso Nacional, nas instâncias internacionais da Organizações das Nações Unidas (ONU) e Organização dos Estados Americanos (OEA), produziu diagnósticos sobre os impactos sociais e ambientais da Emenda Constitucional 95 e atuou por meio de estratégias de educação popular visando democratizar o debate econômico sobre os efeitos nefastos das políticas econômicas de austeridade.

A necessária articulação entre planejamento público e financiamento adequado se tornou central nas ações da Iniciativa De Olho nos Planos com a produção de materiais que se propuseram a traduzir, em linguagem acessível, os impactos das tramitações legislativas nas comunidades escolares e no cotidiano das escolas, como a série de podcast #FiqueDeOlho¹¹, a incidência junto com parceiros e redes – principalmente a Rede de Ativistas pela Educação do Fundo Malala no Brasil, a Coalizão Direitos Valem Mais e a Campanha Nacional pelo Direito à Educação – na tramitação e aprovação do Fundeb em 2020 e na incidência política durante o processo eleitoral em 2022.

2. O direito humano à participação democrática: marcos normativos e concepções bases da Iniciativa De Olho nos Planos

A Iniciativa De Olho nos Planos foi concebida tendo como base o reconhecimento da participação como um direito humano, articulado ao direito humano à liberdade de expressão e ao fortalecimento de regimes democráticos, previsto em normativas internacionais e nacionais. Direito de toda pessoa, sem

¹¹ Para saber mais: <https://deolhonosplanos.org.br/fiquedeolho/>

discriminação, opinar, reivindicar, propor, criticar e atuar em questões que afetam sua vida e de suas coletividades.

O vínculo entre democracia e direitos humanos foi consagrado no Artigo XXI da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), que ressalta a importância da vontade popular e o direito ao sufrágio universal. O Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (1966) reconheceram a democracia como princípio e direito essencial a todo ser humano, visando a distribuição equitativa da riqueza e um acesso igual e justo aos direitos civis e políticos.

Em seu artigo 25, o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos determina que todo cidadão terá o direito e a possibilidade, sem qualquer forma de discriminação e sem restrições infundadas, a: a) participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos; b) votar e ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a manifestação da vontade dos eleitores; c) ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país.

A resolução da Comissão de Direitos Humanos da ONU 2000/47 estabeleceu recomendações para a aplicação de mecanismos legais e institucionais para a consolidação da democracia, complementada pela resolução 2002/46 da Comissão de Direitos Humanos da ONU, que determinou princípios fundamentais para a concretização da democracia o respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais.

No âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, o direito à participação popular foi reafirmado na Carta Democrática (2001), que prevê, em seu artigo primeiro, que os povos da América têm direito à democracia, sendo obrigação de seus governos promovê-la e defendê-la. Nesse documento, a democracia é afirmada como fundamental ao desenvolvimento social, político e econômico de seus cidadãos. A Carta Democrática Interamericana foi aprovada em São José, Costa Rica, em setembro de 2001, pelos trinta e quatro Estados-membros da Organização dos Estados Americanos (OEA).

Assim como a maioria dos países da América Latina, a Constituição brasileira (CF/1988) adota o Estado Democrático de Direito, que determina eleições livres, observância aos direitos humanos, acesso aos serviços básicos e sociais e a existência de instrumentos que facilitem e promovam a participação popular, como forma de exercício da democracia (GOMES; MARQUES, 2017).

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu no Capítulo II, a participação dos cidadãos como um direito e uma responsabilidade. A Carta Magna consagrou, entre seus princípios fundamentais, a “participação popular” na gestão pública como direito à dignidade da pessoa humana. Em seu artigo 1º, parágrafo único, está previsto o princípio da soberania popular, pelo qual “todo o poder emana do povo”, que o exerce através de seus representantes ou “diretamente”, na forma estabelecida pela Constituição. A Constituição especificou em outros artigos o direito à participação e à gestão democrática em várias políticas públicas, entre elas, a da educação. No artigo 206, estabeleceu a gestão democrática no ensino público como princípio, que será retomado e detalhado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/1996), especificamente nos artigos 14 e 15.

Para além de ser um direito previsto nos marcos normativos nacionais e internacionais, a participação também é defendida pela Iniciativa De Olho nos Planos como fator de qualificação e aprimoramento das políticas públicas. Ela possibilita que os planos, as políticas e os programas públicos sejam construídos e implementados de forma mais sintonizada com as realidades locais, as demandas sociais e as possibilidades e potências de um território, município, estado ou país (AÇÃO EDUCATIVA, 2013a; NAJJAR, MOCARZEL, MORGAN, 2020).

Por participação popular, consideramos a participação da maior parte da população, contingente composto por pessoas de baixa renda, negras, indígenas, mulheres, juventudes, periféricas e do campo, LGBTQIA+, com deficiências, idosos, entre outros aliados historicamente dos processos de democratização e de tomada de decisão do Estado. Setores que, ao longo da história brasileira, também se conformam como sujeitos políticos diversos de lutas coletivas contra as diferentes formas de silenciamento, opressão e

exclusão e em prol de transformações que vão do cotidiano às políticas comprometidas com direitos e dignidade humana.

A Iniciativa De Olho nos Planos partiu do entendimento de que, ao gerar maior envolvimento de pessoas, comunidades, grupos e instituições com o desafio educacional, a participação mobiliza compromissos, diversifica as vozes e demais expressões, dinamiza o debate político, além de contribuir para a identificação de conflitos silenciados e de problemas a serem superados, de boas propostas, experiências, acúmulos e ideias existentes na sociedade, assim como para o consequente aprimoramento das políticas públicas. Possibilita também que a população amplie sua compreensão sobre os processos educacionais e os limites e desafios enfrentados pela gestão pública, especialmente pelos gestores e gestoras educacionais, e se envolva na defesa da continuidade de boas políticas e programas públicos muitas vezes “descartados” com as mudanças que ocorrem na gestão educacional.

Entre suas funções, a participação contribui para (AÇÃO EDUCATIVA, 2013a):

- **A ampliação e qualificação dos parâmetros de demanda social por direitos** – significa a possibilidade de mais gente demandar seus direitos a partir de referenciais que apontem para uma melhor qualidade educacional, elevando o patamar de exigência.
- **A formação cidadã e o fortalecimento de uma cultura democrática e solidária** – a participação em movimentos sociais, em mobilizações e em processos participativos comprometidos com interesses públicos tem um importante papel formativo dos sujeitos (estudantes, profissionais de educação, familiares, gestores, ativistas e outras pessoas cidadãs) no sentido de promoção de uma cultura democrática e de capacidades de diálogo e escuta, negociação, resolução não violenta de conflitos e reconhecimento da diversidade. Também pode contribuir para a ampliação e fortalecimento de redes de solidariedade entre grupos e pessoas.

- **A organização da sociedade civil** – ao criar a oportunidade para o diálogo, a explicitação de conflitos, a negociação e a constituição de alianças e pautas políticas, a participação contribui para a constituição, revisão, aprimoramento de agendas políticas de grupos, instituições, setores e movimentos sociais. Os processos participativos têm grande potencial de ampliação do envolvimento de pessoas e grupos com a Política, entendida aqui como o exercício de poder comprometido com o interesse público. Também constituem oportunidade para o acúmulo de forças políticas em defesa de uma causa que, em um determinado momento, pode não ser viável, mas que, posteriormente, pode vir a resultar em conquistas futuras, a partir do envolvimento de novos atores e de mudanças na conjuntura e/ou de estratégia política.
- **A influência na tomada de decisão em questões vinculadas ao interesse público.** Esse é um dos grandes desafios dos processos participativos no Brasil, que cresceram em número nos governos Lula e Dilma, mas que impactaram de forma limitada o processo de tomada de decisão. Tal constatação aponta as limitações e resistências do Estado brasileiro aos processos de democracia participativa e colocam a necessidade de uma agenda que discuta tais questões no marco de uma reforma do sistema político brasileiro e de uma concepção mais ampla de gestão democrática que articule um conjunto de elementos que muitas vezes são trabalhados de forma separada e estanque pela política educacional.

Nesse sentido, como base para a gestão democrática em educação, foi proposto um conjunto de componentes interligados, que se retroalimentam, representados pela figura de um quadrado (CARREIRA, 2015). Componentes que garantam maior efetividade à participação e ao controle social, que superem uma abordagem fragmentada desses componentes, fragilizando a efetivação da gestão democrática. São eles:

- **Processos participativos periódicos.** Construídos, planejados, e dotados de condições adequadas para o seu desenvolvimento, os processos participativos devem se desenvolver periodicamente e possibilitar o envolvimento amplo de sujeitos diversos, das comunidades escolares, dos movimentos e das organizações sociais e do conjunto da sociedade na discussão da realidade, exprimindo suas expectativas, demandas e propostas. O Brasil possui grande acúmulo nesses processos (conferências, plenárias livres, encontros, consultas etc.) que precisam ser mais bem apreendidos, visando sua ampliação com vista às seguintes perspectivas: a) aumentar seu poder de influência na tomada de decisão das políticas públicas, em uma perspectiva intersetorial e b) tornarem-se espaços mais acessíveis, amigáveis, diversos e carregados de sentido para mais setores da população, entre eles, as novas gerações. Nesse segundo ponto, é fundamental inovar e disputar o desenho político-metodológico desses processos na perspectiva de que sejam mais plurais, democráticos e criativos, aumentando seu potencial de amplificar demandas sociais presentes em outros espaços da vida. Como parte desse componente, a necessidade de estimular a construção de uma cultura de autoavaliação escolar participativa, com base na adesão voluntária, e desenvolvida periodicamente com o objetivo de construir planos de ação escolares e monitorar e aprimorar as políticas educacionais.
- **Instâncias de controle social e gestão democrática.** O segundo componente está referenciado no aprimoramento das instâncias de controle social e de gestão democrática (conselhos de educação, conselhos de direitos, conselhos escolares, grêmios estudantis, fóruns de educação etc.) que superem um funcionamento burocrático e/ou atrelado à gestão educacional sem autonomia de acompanhamento e de decisão. Instâncias que possam se transformar, de fato, em espaços de monitoramento e influência da sociedade nas definições das prioridades e implementação das

políticas públicas. A ampliação de programas de formação de conselheiros, da garantia de condições de funcionamento e da maior articulação entre conselhos de direitos de várias políticas; entre conselhos vinculados à política educacional e conselhos escolares; e entre conselhos escolares com outras instâncias participativas existentes nos territórios constituem medidas fundamentais para superar o isolamento e a limitada autonomia dessas instâncias.

- **Planos de Educação.** O terceiro componente é a necessidade de Planos de Educação concebidos como Planos de Estado, com metas de médio e longo prazos, destinadas à superação de desigualdades de renda, raça, gênero, orientação sexual, identidade de gênero, presença de deficiências, origem regional, etária, campo/cidade nas políticas educacionais e nas escolas e ao reconhecimento das diferenças não somente como políticas afirmativas, mas como ampliação e tensionamento dos parâmetros das políticas universais. Perspectiva que inclui a necessidade de políticas de promoção da sustentabilidade socioambiental como parte de uma cultura democrática. Planos que prevejam condições para sua implementação, sobretudo com relação ao financiamento e à gestão democrática, e que referenciem o controle social e a avaliação educacional.
- **Fortalecimento da sociedade civil.** O quarto componente é o fortalecimento de uma sociedade civil ampla, plural e diversa, que possa propor, exigir, incidir, fiscalizar e participar desses processos e espaços, sustentando uma atuação autônoma que contribua para redefinir e ampliar a cidadania e radicalizar a democratização da sociedade e do Estado brasileiro com a implementação de políticas que respondam efetivamente aos inúmeros desafios do país.

Atravessando e integrando o quadrado, encontram-se a transparência e o acesso à informação. Para que a gestão democrática se realize plenamente, é fundamental que as informações sobre a política e a situação educacional sejam disponibilizadas de forma pública, ampla e acessível para a população. O acesso e a transparência das informações significam também que o poder público vá além da disponibilização de dados e avance no tratamento de tais informações, tornando-as compreensíveis e amigáveis para a população e contribuindo, dessa maneira, para o aprimoramento real do controle social e do debate público sobre educação. Nessa perspectiva, a lei federal 12.527/2011, a chamada lei da transparência e do acesso à informação (LAI), constituiu uma grande conquista, que precisa ser retomada, já que ela foi esvaziada durante o governo Bolsonaro. Mesmo nos governos Dilma (2010-2016), a LAI enfrentava diversas barreiras.

Destaca-se que esse quadrado de componentes da gestão democrática em educação pode ganhar outra dimensão, na medida em que for abordado com base em uma perspectiva intersetorial, territorializada e como parte de um Sistema Nacional de Participação, que articule e potencialize seus impactos nos processos de decisão de políticas. As propostas da Plataforma de Movimentos Sociais pela Reforma do Sistema Político têm como um de seus componentes o fortalecimento da democracia participativa, a ser articulada com outros eixos: ampliação da democracia direta, aprimoramento da democracia representativa, democratização da informação e da comunicação; e democratização do Sistema de Justiça.

Além do Sistema Nacional de Participação, Szwako (2012) apresenta, em sua análise, duas apostas complementares para o fortalecimento da participação popular: a ampliação das práticas de formação política, por meio da educação popular; e a retomada das ruas, de uma ação para além dos canais institucionalizados de participação. A perspectiva seria uma imprescindível aliança entre as dimensões institucional e extrainstitucional para combinar e conjugar a participação nos conselhos, fóruns e conferências com manifestações de ruas, marchas, mobilizações e formação política.

3. Novo ciclo do planejamento educacional: desafios e perspectivas

Com base na experiência da Iniciativa De Olhos nos Planos nos últimos anos, pós-golpe institucional de 2016, é possível indicar que, apesar do intenso esvaziamento político do planejamento educacional, de profundos cortes de recursos das políticas sociais e ambientais e do desmoronamento do pacto federativo, em especial, após a vitória do governo Bolsonaro, em determinadas realidades municipais, com gestões progressistas, houve esforços na chave da resistência para manter os planos de educação na agenda.

Esse esforço não necessariamente conseguiu concretizar os planos como principal instrumento organizador da política educacional, mas como instrumento de luta política pela importância estratégica do planejamento público, no debate público, em contextos adversos de desconstrução da noção de direito humano à educação. Esse espaço de resistência precisa ser mais bem compreendido pelo campo da pesquisa educacional, que ainda pouco se debruçou nos processos de monitoramento e avaliação dos planos de educação (SCAFF, FERREIRA, 2019; ARANDA, RODRIGUES, MILITÃO, 2020; CARREIRA, 2021).

A experiência da Iniciativa De Olho nos Planos constatou, mesmo antes do golpe institucional de 2016, o quão a agenda participativa ainda é compreendida como um “atrapalho” por grande parte dos gestores educacionais em governos municipais, estaduais e federal, estejam eles à direita ou à esquerda do espectro político. Constatou também que muitas vezes há uma adesão discursiva de gestores à “importância da participação”, mas que não se traduz em compromissos efetivos e na garantia de condições para a sua concretização.

Nesse sentido, as experiências da Iniciativa De Olho nos Planos sugerem que ainda não predomina no campo da gestão educacional o entendimento de que a participação é fator de qualificação das políticas educacionais. A falta desse entendimento contribui para fragilizar a influência dos processos participativos na tomada de decisão das políticas educacionais. E não somente isso: a experiência da Iniciativa De Olho nos Planos revela que o processo de

monitoramento dos planos, quando restrito a mecanismos de controle burocrático (SILVA, GONÇALVES, LAGARES, 2021), perde efetividade e esvazia a potência da dimensão participativa, fundamental para o aprimoramento e a sustentação de políticas públicas em um país marcado pela descontinuidade dessas políticas. Tais desafios devem ser enfrentados no próximo período com a intensificação do debate político e dos processos formativos de gestores educacionais e escolares, com base em pesquisas e experiências, locais, nacionais e internacionais.

Sobre os processos participativos e de gestão democrática em educação, ainda é necessário destacar três pontos, que limitam a maior diversidade da participação. Um deles se trata do referencial de família implícito e, muito vezes explícito, nas ações e políticas destinadas a promover a participação e a gestão democrática. Esse referencial ainda tem na família nuclear (pai + mãe + filhos), heterossexual e branca, vinculada às culturas tradicionais de gênero, o arranjo ideal e “organizado”, sendo os outros chamados de “famílias desestruturadas”. Referencial que esteve no centro das polêmicas do projeto de lei sobre o Estatuto da Família no Congresso Nacional e que impacta cotidianamente o reconhecimento da legitimidade das vozes de muitas famílias, em especial, das famílias pobres e negras (CARREIRA, 2015).

Deve-se considerar que a realidade brasileira é caracterizada por muitas formas de família (famílias amplas, com fortes redes de parentesco – muito comuns entre famílias negras; famílias recompostas por novas uniões conjugais; famílias em que os filhos contam apenas com a mãe, o pai, a avó, o avô etc.; famílias homoafetivas; famílias com base em vínculos de adoção; famílias com base em vínculos de amizade etc.) e também por novos lugares sociais ocupados por mulheres e pelo crescente número delas como chefes de família. É caracterizada ainda por muitos adultos que vivem relações de trabalho precárias e encaram dificuldades de transporte, sobretudo nas grandes cidades e em territórios rurais e florestais.

Diante desse quadro, é necessário construir uma gestão democrática para famílias reais e desenvolver relações com as famílias que permitam reconhecer suas possibilidades, saberes e limites em um país extremamente desigual. Uma

relação que considere condições concretas para a participação delas na vida escolar e para o estabelecimento de um diálogo possível e efetivo em prol da proteção, do acolhimento, da autonomia e da aprendizagem dos estudantes. Um diálogo que pautar, inclusive, a possibilidade da retomada das trajetórias escolares de familiares e responsáveis por meio do acesso ao direito à educação de jovens e adultos.

Na realidade brasileira, profundamente desigual, na qual muitas vezes as políticas educacionais contribuem para a responsabilização dos sujeitos da ponta, há um perverso jogo de culpas operando em muitas escolas, entre famílias e profissionais de educação, que precisa receber maior atenção das políticas públicas e que impacta as trajetórias educacionais (CARREIRA, 2015). Jogo de culpas que também deve ser compreendido a partir da realidade precária das condições de trabalho de milhões de profissionais de educação, agenda que deve ser enfrentada de forma prioritária no próximo ciclo do planejamento da educação: do PNE aos planos municipais e estaduais de educação.

Destaca-se a necessidade de que se abordem de forma mais precisa e planejada as condições concretas dos processos participativos, no que se refere a recursos financeiros e ao tempo necessário para sua efetivação (preparação, realização, desdobramentos etc.). Tempo escolar que, em grande parte, tem sido sequestrado pelas dinâmicas decorrentes da hipervalorização das avaliações de larga escala. Como parte disso, um dos pontos estratégicos é o horário das reuniões nas escolas. Os horários utilizados muitas vezes impossibilitam a participação de inúmeras famílias.

Outro ponto que merece ser abordado é a necessidade de políticas que garantam a implementação de salas de acolhimento durante as reuniões e processos participativos, como as que foram desenvolvidas no âmbito do Programa Projovem, criado em 2005. Trata-se de medida essencial para que mães, pais, avós e outras pessoas responsáveis por crianças possam efetivamente participar. É preciso considerar, ainda, o acolhimento das famílias e a abordagem dos conteúdos, na perspectiva de que as pessoas responsáveis pelos estudantes se sintam em condições de participar, de trazer suas

contribuições, explicitar conflitos e acessar redes de solidariedade e cuidado. Desafio que também deve ser trabalhado em processos de formação dos profissionais de educação e dos demais integrantes de instâncias participativas, visando a ampliação da participação.

É importante destacar que os processos participativos e a gestão democrática não se limitem à educação pública. Precisam alcançar também as instituições privadas de ensino e os novos arranjos da relação público-privada. A educação ofertada por instituições privadas, ao estar submetida à legislação e às normativas de educação, deveria cumprir o princípio geral da gestão democrática da Educação. Porém, as derrotas no processo Constituinte e na tramitação da LDB e dos Planos de Educação, limitaram a aplicação do princípio à educação pública, fragilizando as bases legais para a maior exigibilidade com relação às instituições de educação privada.

É fundamental atuar para que as escolas privadas contribuam para a construção de uma sociedade democrática no país, rompendo isolamentos, sobretudo daquelas escolas de elite que perpetuam culturas segregadoras racial e socialmente, autoritárias e descomprometidas com o interesse público. É necessário tensionar muito mais do que foi feito nas últimas décadas na educação de grande parte das elites: sua branquitude, seu desprezo pela coisa pública, sua relação autoritária com o povo e com o país.

A constatação de que grupos conservadores também podem adentrar e disputar processos e instâncias participativas com base em agendas que reduzem ou negam direitos reconhecidos em normativas nacionais e internacionais trazem inúmeras provocações e alertas para os processos participativos e de gestão democrática. Como exemplo, temos a atuação organizada nacionalmente de determinados grupos religiosos fundamentalistas católicos e neopentecostais contrários às agendas de gênero, raça e sexualidade, articulados a movimentos como Escola sem Partido em suas muitas variações e faces.

Esses grupos têm atuado com base em práticas políticas autoritárias visando inviabilizar o debate público, ao mesmo tempo em que reivindicam o direito à participação. Esse quadro exige reflexão aprofundada e uma ação

política precisa para que tais espaços e processos não sejam sequestrados por autoritarismos que negam os avanços democráticos das últimas décadas. A pergunta que fica é: Afinal, os processos e instâncias participativas também podem servir para isso, para gerar retrocessos na agenda de direitos? Uma participação ampliada, em um país com tradição autoritária, pode significar também menos direitos? É necessário afirmar, defender e aprimorar processos e instâncias participativas e de gestão democrática na perspectiva de que somente possam ser usados para fortalecer e garantir os direitos constitucionais (CARREIRA, 2021).

Outro exemplo dessa problemática se refere à disputa eleitoral dos conselhos tutelares por grupos religiosos conservadores – algo crescente nas periferias de muitas cidades –, assim como a influência desses grupos em espaços de debate e de formação de operadores do Sistema de Justiça. Nesse sentido, é fundamental avançar em mecanismos normativos e estratégias comprometidas com a defesa ativa da laicidade na educação pública, na participação pública e nas demais políticas, tendo como base as normativas nacionais e internacionais de direitos humanos das quais o Brasil é signatário.

No novo ciclo nacional de planejamento educacional que se avizinha, é necessário avançar em uma perspectiva intersetorial e territorializada na construção participativa dos novos planos com a mobilização de atores de diferentes campos de políticas sociais, visando a concretização da rede de proteção de crianças¹², adolescentes, jovens, adultos e idosos. Como também, faz-se urgente o envolvimento ativo das diferentes redes públicas de ensino, desde o planejamento das políticas públicas até a implementação e monitoramento delas, por meio de mecanismos interfederativos definidos e precisos, com base na regulamentação do Sistema Nacional de Educação.

Outro desafio a ser enfrentado se refere à desconexão dos planos de educação de outros instrumentos de planejamento público, objeto de pesquisas anteriores de Ação Educativa e do campo acadêmico (CARREIRA, 2013; SOUZA, ALCÂNTARA, 2017). Abordar a educação na sua relação com o direito

¹² Para saber mais: Guia *A escola na rede de proteção de crianças e adolescentes*. São Paulo: Ação Educativa, 2018.

humano à cidade significa mexer nos paradigmas de como se concebem e se implementam as políticas educacionais. Um ponto fundamental desse desafio é a necessária relação das políticas educacionais com os principais instrumentos de garantia do direito à cidade, comprometidos em promover, defender e garantir a função social da cidade, prevista no artigo 5º da Constituição Federal. Nesse sentido, é necessário que os planos de educação sejam construídos e implementados de forma articulada aos demais instrumentos de gestão pública (Plano Diretor, Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias etc.), visando melhores condições para sua efetivação e impacto nos grandes desafios educacionais não somente das cidades, mas também no campo e nas florestas.

Referências

AÇÃO EDUCATIVA. *A construção e a revisão participativas dos Planos de Educação*. São Paulo: Ação Educativa, 2013a. (Coleção De Olho nos Planos.)

AÇÃO EDUCATIVA. *A participação de crianças e adolescentes e os Planos de Educação*. São Paulo: Ação Educativa, 2013b. (Coleção De Olho nos Planos.)

AÇÃO EDUCATIVA. *O uso dos Indicadores da Qualidade na Educação na construção, revisão e monitoramento dos Planos de Educação*. São Paulo: Ação Educativa, 2013c. (Coleção De Olho nos Planos.)

ARANDA, Maria Alice de Miranda; RODRIGUES, Evely Solaine de Souza; MILITÃO, Silvio César Nunes. Monitoramento e Avaliação dos Planos Decenais de Educação: a produção do conhecimento no Brasil. *Educar em Revista*, v. 36, p. e6967, 2020.

CARREIRA, Denise. A educação e o direito humano à cidade. In: *Educação e desigualdades na cidade de São Paulo*. São Paulo: Ação Educativa, 2013.

CARREIRA, Denise. *Igualdade e diferenças nas políticas educacionais: a agenda das diversidades nos governos Lula e Dilma*. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015

CARREIRA, Denise. Plano Nacional de Educação: dos desafios da implementação a instrumento de luta política. In: LIMA, Alessio Costa; GARCIA Luiz Miguel Martins. *Educação em movimento: o direito universal*, as

transformações e possibilidades durante e após a pandemia. São Paulo: Fundação Santillana/Undime, 2021.

GOMES, Eduardo Biacchi; MARQUES, Simone dos Reis Bielecki. A democracia no sistema de proteção interamericano de direitos humanos: a importância da cláusula democrática da Organização dos Estados Americanos. *Revista Direito e Liberdade*, v.19, n. 3, set./dez. 2017.

MONTEIRO, Adriana Vilhena; GIORDANO, Daniele Xavier Ferreira; MASCARENHAS, Israel; LIMA, Paulo Gomes. Planejamento Educacional: o estado de conhecimento sobre monitoramento e avaliação dos planos municipais de educação da região Norte do Brasil. *Ensaio Pedagógico*, v. 6, n. 3, p. 40-55, 2022.

NAJJAR, Jorge; MOCARZEL, Marcelo; MORGAN, Karine. Os Planos Municipais de Educação do Estado do Rio de Janeiro: um mapeamento de metas, estratégias e desafios. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, v. 28, n. 109, p. 1033-1053, 2020.

SCAFF, Elisângela Alves da Silva; FERREIRA, Eliza Bartolozzi. A dinâmica do planejamento educacional na esfera local após a aprovação do Plano Nacional de Educação (2014-2024). In: *Planejamento Educacional em contextos locais: do Plano Nacional de Educação aos Planos Municipais de Educação (Anais)*. Anped, Rio de Janeiro, 2019.

SILVA, Meire Lúcia Andrade da; GONÇALVES, Ítalo Bruno Paiva; LAGARES, Rosilene. Monitoramento e Avaliação de Planos de Educação como Políticas Públicas Educacionais: perspectivas teóricas e as diretrizes oficiais do Ministério da Educação (MEC). *Revista Humanidades e Inovação*, Diálogo entre saberes na escola: (com)textos e perspectivas no Tocantins, .v. 8, n. 64, 2021.

SOUZA, Donaldo Bello de; ALCÂNTARA, Alzira Batalha. (Des)vinculações de Planos Municipais de Educação metropolitanos com outros instrumentos de gestão local da educação. *Educ. Pesqui.*, São Paulo, v. 43, n. 3, p. 711-726, jul./set. 2017.

SZWAKO, José. Participar vale a pena, mas...: a democracia participativa brasileira vista pelas lentes da utopia. In: SOUTO, Anna Luiza Salles; OLIVEIRA, Rosângela Dias (org.). *Novas lentes sobre a participação: utopias, agendas e desafios*. São Paulo: Instituto Pólis, 2012.

A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO PNE E O MONITORAMENTO DO *TODOS PELA EDUCAÇÃO*: O ESTIGMA DA RELAÇÃO PÚBLICO-PRIVADO

**Francisca Edilma Braga Soares Aureliano
Maria Aparecida de Queiroz**

Introdução

A crise estrutural do capitalismo que se desencadeou no final do século XX e que permanece com outros contornos incidu diretamente nos estados nacionais e, no Brasil em particular, sobre a administração pública. Nesse contexto, o modelo de gestão vigente mostrava-se ineficiente para responder à complexidade das funções econômicas e sociais, ante o desenvolvimento tecnológico e a globalização das relações em escala mundial. As circunstâncias reivindicavam uma gestão do tipo gerencial, ou nova gestão pública.

Essa gestão tem como princípios fundamentais: admissão de rígidos critérios de mérito, estruturação de um sistema universal de remuneração, carreira, avaliação de desempenho e treinamento sistemático dos profissionais. O foco do monitoramento e da avaliação das políticas educacionais deslocou-se dos processos para os resultados. Tornou-se, assim, segundo Caetano (2012, p. 283), “[...] permeável à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil e deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins)”.

O cenário abriu as portas para um movimento direcionado ao setor público não estatal, que se responsabilizaria pela execução de serviços então atribuídos ao Estado brasileiro. Este isentou-se de determinadas responsabilidades

históricas e passou, de forma emblemática, a subsidiar a prestação de serviços públicos, como educação e saúde, sob a forma de parceria entre o público estatal e o privado (empresarial). Com a estratégia de publicização, transferiram-se para a iniciativa privada – público não estatal – denominado terceiro setor, ou terceira via, atribuições administrativas, recursos financeiros e o controle sobre ações de políticas educacionais, especificamente (CAETANO, 2012).

Em fevereiro de 2006, um grupo de empresários brasileiros, orientados por esses princípios, propôs-se atuar nessas políticas e foi acolhido nas hostes do governo, colaborando na reestruturação desse campo da atividade política. O cenário mundial estimulava o Estado brasileiro a aderir às investidas da ideologia, aos princípios e práticas políticas e econômicas neoliberais e neoconservadoras.

Criou-se, assim, o *Todos pela Educação*, filho dessa conjuntura, que se autodefine como organização social não governamental, sem fins lucrativos nem vínculo formal com partidos políticos. É “independente, plural e decisivo”. (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2023). O caráter não governamental de instituições dessa natureza lhes atribui o poder de influenciar nas decisões do Estado e na implementação das políticas educacionais. Elas “[...] formam um mercado de trabalho específico, influenciam a legislação em seus mais variados domínios e condicionam os orçamentos dos governos, das empresas e dos indivíduos” (FERNANDES, 1984, p. 24).

Desde 2007, a convite do governo do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o programa Compromisso Todos Pela Educação, que foi publicado junto com o Plano de Desenvolvimento da Educação – PNE se envolve na organização e em decisões governamentais importantes. Uma de suas funções consistia então em monitorar o desenvolvimento do PNE, por meio da Plataforma do Observatório e da publicização dos dados em Anuários da Educação. Igualmente, a organização integrou-se à equipe de transição do atual governo (2023-2027), trazendo sua marca para a pasta da educação.

No recorte da pesquisa em andamento¹ realizada por professores e estudantes das Universidade Federais de Goiás e do Rio Grande do Norte, definimos como objetivo analisar informações e dados que constam no Anuário de 2021 do Todos pela Educação sobre o monitoramento das metas 12, 13 e 14 do PNE 2014-2024 para a Educação Superior, disponível eletronicamente no *site*: <<https://todospelaeducacao.org.br/anuario-da-educacao/>>. Como metodologia, elegemos os pressupostos da pesquisa quali-quantitativa, os quais, segundo Minayo (1997), suscitam complementaridade nas análises e discussões para enriquecê-las.

Nessa perspectiva, realizamos a análise documental, por ser uma metodologia “[...] que utiliza procedimentos técnicos e científicos específicos para examinar e compreender o teor de documentos de diversos tipos, e deles obter as mais significativas informações, conforme os objetivos de pesquisa (LIMA, Jr. et. al, 2021, p. 38).

No *site* do *Todos pela Educação*, encontramos documentos que analisam as metas do PNE (BRASIL, 2015), relativas à Educação Superior. Entre estes, “Educação no Brasil: perspectiva internacional” (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2021) apresenta dados comparativos sobre a educação brasileira e a de outros países. No Anuário Brasileiro da Educação Básica, que tem sido publicado pelo movimento desde 2012, não se encontram disponíveis virtualmente os exemplares de 2018, 2019, 2020 e 2021. O documento tem como eixo estrutural o PNE 2014-2024, cujos dados estão disponíveis para consulta e acompanhamento da evolução da qualidade da educação.

Quanto ao monitoramento das metas 12, 13 e 14 do PNE no Anuário, elegemos para análise, neste artigo, apenas as informações publicadas em 2021, sistematizadas em gráficos de uma série histórica. A análise toma como referência a teoria crítica e contempla a categoria *ideologia*, formada por “[...]”

¹ Projeto Expansão e Qualidade da Educação Superior no contexto do Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024: transições políticas, novos modos de regulação e perspectivas de controle social financiada pelo Edital do CNPq em 2021, coordenado por grupos de pesquisa em Política Educacional das Universidades Federais de Goiás e do Rio Grande do Norte. A pesquisa tem como objetivo analisar as políticas, os indicadores, metas, estratégias e processos de expansão da educação superior, definidos, no PNE 2014-2022, considerando as transições políticas, os novos modos de regulação, as perspectivas de controle social e a compreensão do papel da educação superior no processo de desenvolvimento econômico e social brasileiro.

elementos que proporcionam a ‘verdade’ e a ‘inverdade’ em um dinamismo de oposição e integração” (GOES, et al. 2017, p. 82). Nesse sentido, deve o pesquisador cuidar para que a análise dos dados não seja influenciada por práticas nem por discursos ideológicos dominantes divulgados pela via do capitalismo.

O texto estrutura-se em três partes: revisão da literatura sobre o Movimento Todos pela Educação e a relação público-privado na educação brasileira. Em seguida, discute-se o PNE e o *Todos Pela Educação* quanto à corresponsabilidade no monitoramento das metas. Depois, apresenta os dados do Anuário Brasileiro da Educação Básica de 2021 no que se refere às metas 12, 13 e 14 da Educação Superior. Por último, traz considerações sobre os resultados e contribuições do recorte da pesquisa em apreço.

Todos Pela Educação e a relação público-privado na Educação Brasileira

A Constituição Federal (BRASIL, 1988) redefiniu as novas bases do Estado Social brasileiro e, com a ideologia do consenso, revigorou, nas últimas décadas, o pacto liberal nacionalmente. Este suscitou a desmobilização dos movimentos sociais e influenciou as organizações políticas. Neste cenário, observa-se o enxugamento do público estatal, a desestabilização de conquistas trabalhistas históricas, a precarização dos direitos sociais, assim como o discurso de um Estado corrupto e ineficaz em suas ações. Ganhou força a ideologia neoliberal que impulsionou a definição de um Estado mínimo para o social e máximo para o capital. Abriram-se espaços para as políticas de privatização dos bens públicos mediante acordos tácitos das organizações sociais de natureza distinta.

A sociedade civil passou a ser identificada como um conjunto de atores empíricos, unificados pelos marcos normativos da solidariedade, portadores de interesses gerais e capazes de formar novos espaços públicos (CRUZ, 2005). A concepção de sociedade civil, que se desloca para o campo acrítico, distancia-se da mobilização social e da análise, posicionando-se no ideológico e prático, adepto da privatização de bens e serviços. De acordo com Magalhães e Cruz

(2018, p. 04), “[...] a sociedade civil se consolidou como sinônimo de Terceiro Setor, o conluio entre organizações filantrópicas, comunitárias e ONGs”.

No início dos anos 1990, em um cenário de repactuação das políticas de governo, propagou-se claramente a conciliação entre trabalho e capital, com o discurso de promoção do diálogo entre Estado, empresariado, operários e empresas sem fins lucrativos, as quais têm uma postura que tende a ocultar a abertura para a privatização dos serviços públicos. No universo empresarial, desencadeia-se a ideia de empresa filantrópica, com responsabilidade social, que transforma os direitos sociais em mercadoria a ser ofertada à população por menor custo. Para Adrião (2018, p. 22), nessa

[...] “filantropia de risco”, o “capitalismo social” ou os investidores sociais pleiteiam reformas educacionais que direta ou indiretamente beneficiam estratégias e advogam princípios que contribuem para o seu sucesso financeiro ou para o sucesso de marcas e produtos de seus parceiros.

Com a promulgação da Lei nº 9.790, de 1999, o terceiro setor é regulamentado, e suas proposições se expandem, especificamente com as organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs), mais conhecidas por organizações não governamentais (ONGs) ou simplesmente, organizações Sociais (OS). Essas instituições passaram a ser reconhecidas como públicas não estatais, sem fins lucrativos e voluntárias (MAGALHÃES; CRUZ, 2018).

Nessa perspectiva, os princípios que regem a educação como direito social, direito subjetivo, são substituídos por relações mercadológicas que dominam a política educacional com pautas vindas de ONGs e empresas que se voltam para projetos educacionais. Definem-se critérios políticos e pedagógicos baseados no custo-benefício, e assim é orientado o currículo escolar e a prática docente, abandonando-se o conceito de qualidade da educação socialmente referenciada. Desponta nesse contexto, a chamada terceira via, ou terceiro setor, focada na educação e no ensino público em geral.

Instaura-se, dessa forma, um caminho, provavelmente irreversível, para se desresponsabilizar o poder público estatal de atribuições históricas, ajustando-se a educação e o ensino ao arcabouço legal da iniciativa privada

(MARTINS, 2013). Assim, esse direito, como outros essenciais dos trabalhadores, reduz-se ao minimalismo, contrapondo-se à expansão do capital, em particular do financeiro. Tem-se, pois, cada vez mais, como políticas de Estado, o mínimo de ensino fundamental e, quiçá, do médio, técnico. O acesso à universidade fica restrito aos ricos, aos abastados. Eis por que a luta por esse direito é exacerbada!

Diante da estratégia em evidência, o Estado brasileiro concentrou-se na função reguladora de serviços essenciais, como educação e saúde. Estes requerem investimentos vultosos, de modo especial vontade política e recursos humanos capacitados para enfrentar múltiplos problemas. Assim, o Estado deve também exercer a função de controle social, para a qual conclama a participação da sociedade em Conselhos Sociais, por exemplo. Nessa perspectiva, as ONGs, que se proclamam não terem fins lucrativos, integram-se às políticas de privatização da educação, em todos os níveis e modalidades de ensino. Beneficiam-se com subsídios, ou auxílio financeiro – ou seja, recursos públicos estatais – na prestação dos serviços.

O *Todos Pela Educação* (TPE), apresentava-se, no cenário brasileiro de 2006, como organização não governamental, sendo representado por um grupo de empresários², cuja missão seria contribuir para que, até o ano de 2022, fosse consolidado o atendimento do direito à educação de todas as crianças, jovens e adultos. Para Malini (2009, p. 108)), o TPE tem origem no movimento “Faça Parte”, que atuava com foco na “[...] melhoria da qualidade da educação nacional, através de programas e projetos [...]”, em parceria com a UNICEF e a UNESCO, tendo a participação de empresários para potencializar a nova ONG.

Ainda que o TPE tenha se apresentado formalmente como organização na primeira Gestão do Presidente brasileiro Luiz Inácio Lula da Silva, propondo iniciativas de unificação da ação empresarial embrionária no campo educacional, antes disso já se desenvolviam estratégias semelhantes. A ação dos empresários, contudo, ganha maior força com o TPE, que, pela primeira vez na

² Empresas: Grupo Pão de Açúcar, Fundação Itaú-Social, Fundação Bradesco, Instituto Gerdau, Grupo Gerdau, Fundação Roberto Marinho, Fundação Educar DPaschoal, Instituto Itaú Cultural, Faça Parte-Instituto Brasil Voluntário, Instituto Ayrton Senna, Cia. Suzano, Banco ABN-Real, Banco Santander, Instituto Ethos, entre outros.

história do país, busca legitimar a mobilização de empresas aliadas ao governo e outros setores da sociedade na organização da educação pública e gratuita (PINHEIRO, 2018). Assim, as ações foram norteadas pela associação entre governo, iniciativa privada e organizações sociais.

Em 2007, a parceria efetiva-se, com o lançamento do Plano de Desenvolvimento de Educação (PDE) pelo governo de então, o qual, conforme Saviani (2007), assumiu a agenda do “Compromisso Todos Pela Educação” (BRASIL, 2007). O PDE, plano para a educação pública e gratuita brasileira, foi produzido com participação insignificante de educadores, sindicatos, universidades. Ou seja, sem a representação histórica de segmentos organizados da sociedade, entre os quais os movimentos sociais. Por isso, ao ser lançado, desapontou os profissionais, por distanciar-se, inclusive, do arcabouço ideológico do Partido dos Trabalhadores, que representava boa parte dos adeptos do governo.

Verifica-se, portanto, que o movimento TPE credenciou-se no relacionamento com os entes governamentais e identificou-se com seus objetivos. Traduziu suas pretensões em cinco metas³. Para alcançá-las, adotou cinco linhas de ação: formação e carreira do professor, definição dos direitos de aprendizagem, ampliação da exposição do aluno ao ensino, uso relevante das avaliações na gestão educacional, aperfeiçoamento da gestão e da governança da educação. (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2015).

Produziu alguns programas e projetos para orientar e monitorar as ações assumidas pelo governo no PDE e no Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2001; BRASIL, 2014). Entre estes, destacam-se: o observatório do PNE, uma plataforma de monitoramento com informações gerais e estatísticas, fornecidas pelo Ministério da Educação e pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP) e disponíveis para consulta ao público. Diante dessa corresponsabilidade na apresentação dos resultados de pesquisas de educação, o TPE, ainda que tentando disfarçar as relações entre o setor público e o privado,

³ Meta1- Toda criança e jovem de 4 a 17 anos na escola; meta 2 – Toda criança plenamente alfabetizada até os 8 anos; meta 3 – Todo aluno com aprendizado adequado ao seu ano; meta 4 – Todo jovem com Ensino Médio concluído até os 19 anos; meta 5 – Investimento em educação ampliado e bem gerido. (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2015, *on-line*).

compartilha entre os governos e a sociedade brasileira uma nova forma de compreender e gerir a educação como serviço público e gratuito.

PNE e o *Todos Pela Educação*: corresponsabilidade no monitoramento das metas

O Plano Nacional de Educação é um dispositivo basilar das políticas educacionais brasileiras. Contém metas para os níveis e modalidades da educação, incluindo-se gestão e financiamento. No plano que vigorou entre 2001-2011, algumas dificuldades se interpuseram e impediram o cumprimento de todas as metas. Entre as limitações podemos destacar aquelas de natureza orçamentária; ausência de sistemas de avaliação e monitoramento capazes de orientar a gestão do plano. Faltou legislação municipal correlata para regulamentar sua execução de forma integral (DOURADO, 2011).

A constatação desses entraves fez com que, no PNE 2014-2024, o Estado adotasse medidas para evitar algo semelhante. O plano atual perpassa da educação infantil à educação superior, exibindo “[...] diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades”. (LIMA, 2018, p. 20).

O PNE de 2014 tem 20 metas e fortalece o Sistema Nacional de Educação, descentralizando as políticas educacionais no diálogo com os sistemas e redes de ensino, que se organizam em dois níveis: educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio) e educação superior (graduação e pós-graduação: especialização, mestrado e doutorado). Além dos níveis, a educação brasileira está organizada em modalidades de ensino: educação de jovens e adultos, educação especial e educação do campo.

Quanto às metas da Educação Superior, interesse desta pesquisa, a serem detalhadas na próxima seção, concentra-se na meta 12 cujo indicativo é de assegurar a elevação da taxa de matrícula e a expansão na educação superior. A meta 13 volta-se para elevar a qualificação da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores no corpo docente das universidades. A meta 14, propõe elevar o número de matrículas na pós-graduação *stricto sensu* e o número de docentes titulados com mestrado e doutorado.

Assim, o plano, como uma política pública, requer que a implementação e os resultados das ações sejam monitorados, para subsidiar o planejamento da gestão educacional. Conforme se vê na seção anterior, o *Todos pela Educação* aliou-se ao Estado brasileiro e, lança-se com o discurso de garantir o direito à educação e o cumprimento a obrigatoriedade, por parte do Estado, de promover educação e pública gratuita, conforme o disposto na CF/88 e/ou suscitar condições para realizá-la em parceria com a iniciativa privada. Nessas circunstâncias, “[...] o TPE enxergou a oportunidade de monitorar, cobrar, e auxiliar os poderes constituídos no planejamento, implementação, e execução de várias políticas públicas” (PINHEIRO, 2018, p.196).

Para se tornar referência nesse serviço, o movimento fomentou junto à população a ideia de que deveria integrar as ações governamentais, enquanto corresponsável pelo controle social, devendo, inclusive, compor os conselhos – escolares, municipais de educação etc. –, comportando-se como “clientes” na cobrança da prestação de serviços. O TPE usou, e ainda usa, como estratégia de trabalho a divisão de tarefas por equipes. A área técnica é responsável pela comunicação e a mobilização, dissemina e divulga as informações e materiais, para que os entes governamentais tenham acesso aos resultados das políticas implementadas. Articulação e relações institucionais conectam-se com o poder público, com organizações da sociedade civil e iniciativas privadas em ações que impactem positivamente na qualidade da educação (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2016).

Nesse sentido, percebe-se que o TPE mensura, compara, informa, fornece informações gerais e estatísticas educacionais; analisa aspectos desse campo, no âmbito da União, dos estados e dos municípios, na perspectiva geopolítica e temporal, atualizados. Ademais, contribui para que os entes federativos e a sociedade observem e controlem o desempenho das ações. Com essa responsabilidade, o TPE criou o Observatório da Educação/PNE, para monitorar o Plano Nacional de Educação. Os resultados são divulgados em Anuários, conforme apresentado na seção seguinte, sobre as metas da Educação Superior.

Monitoramento das metas do PNE para a Educação Superior pelo *Todos Pela Educação*: análise do Anuário Brasileiro da Educação Básica

O movimento *Todos Pela Educação* tem se concentrado na comunicação e na mobilização como responsáveis pela organização e publicação, em determinados documentos, dos dados de pesquisas sobre as políticas educacionais. Um desses documentos é o Anuário Brasileiro da Educação Básica, que vem sendo publicado desde 2010 e tem como objetivo sistematizar dados sobre a educação brasileira para subsidiar gestores públicos, pesquisadores e divulgadores de informações. O Anuário de 2021, objeto deste estudo, resume uma série histórica a partir de 2012, que compreende as metas dos PNEs 2001-2010 e 2014-2024.

Na perspectiva da análise de documento (LIMA, Jr., et. al, 2021), priorizamos os resultados de 2021 quanto às metas 12, 13 e 14 do PNE que correspondem à Educação Superior. Estes serão demonstradas em gráficos recortados do referido documento e analisados quanto ao cumprimento ou não das metas diante da proximidade do encerramento da década. Esses dados emanaram de fontes primárias das pesquisas mais recentes da educação brasileira do IBGE e do Inep/MEC que estão disponível também no Observatório da Educação/PNE (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2021).

A meta 12 está assim descrita no PNE:

Elevar a taxa bruta de matrículas na Educação Superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, asseguradas a qualidade da oferta e a expansão para, pelo menos, 40% das novas matrículas no segmento público. (BRASIL, 2014, p.11).

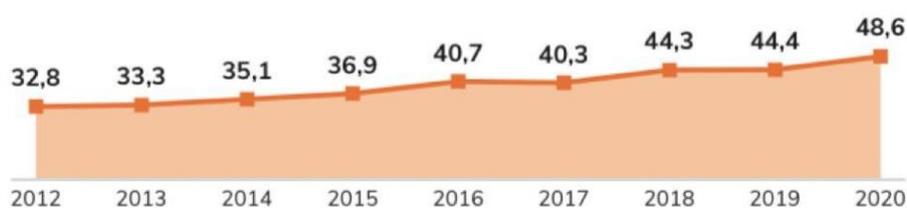
Para essa meta, o PNE apresenta 21 estratégias, todas com prazos determinados para o desenvolvimento de ações dentro da década, visando à ampliação da taxa bruta e da líquida da matrícula na Educação Superior para a população de 18 a 24 anos, com a perspectiva de expansão para 40% do segmento público, em detrimento do segmento privado. É importante diferenciar a taxa bruta da líquida. De acordo com o Anuário Brasileiro da Educação Básica

(TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2021, p. 95), “[...] a taxa bruta é a proporção do número de matrículas na Educação Superior em relação ao total da população na faixa etária de 18 a 24 anos”; por outro lado, “[...] a taxa líquida é a proporção do número de alunos de 18 a 25 anos na Educação Superior em relação ao total da população dessa faixa etária”.

Os dois gráficos a seguir expressam as duas taxas da meta 12, quanto ao acesso aos cursos de Educação Superior.

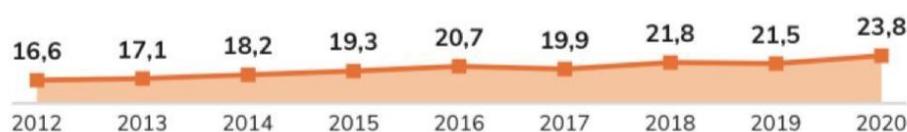
Acesso

Porcentagem de pessoas que frequentam o Ensino Superior em relação à população de 18 a 24 anos
Brasil – 2012-2020



Fonte: IBGE/Pnad Contínua. Elaboração: Todos Pela Educação.

Porcentagem de pessoas de 18 a 24 anos que frequentam o Ensino Superior em relação à população dessa faixa etária
Brasil – 2012-2020



Fonte: IBGE/Pnad Contínua. Elaboração: Todos Pela Educação.

Observa-se, nesse gráfico do Anuário (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2021, p. 94), que a taxa bruta dos alunos com idade entre 18 e 28 anos matriculados no Ensino Superior evoluiu do patamar de 15,8% para 48,6%, aproximando-se dos 50%, entre 2012 e 2020. Mostra-se a tendência de a meta 12 ser alcançada até 2024. Considerando-se a proporcionalidade, o percentual ainda precisa de atenção por parte dos governos para consagrar o aumento anual das matrículas.

No que diz respeito à taxa líquida, percebe-se que, apesar da porcentagem de pessoas com 18 a 24 anos de idade que frequentam o Ensino

Superior ter avançado nos últimos anos –de 16,6% em 2012 para 23,8% em 2020 –, o índice ainda se mantém em um patamar baixo, tendo que elevar-se para 9,2% até 2024 uma vez que a proposta da meta é alcançar 33%. Como evidência da situação excludente e discriminatória do acesso e permanência no ensino superior, temos menos de 25% dos brasileiros dentro da referida faixa etária cursando esse nível de ensino. Os dados são mais reduzidos ainda ao considerar-se os indicadores de pobreza e a etnia da demanda.

O dado é, portanto, revelador das desigualdades de acesso à Educação Superior no país e a baixa expansão desse nível de ensino, considerando-se que a meta se propõe alcançar 40% das matrículas dos jovens no segmento público e gratuito de ensino superior. Nesse caso, tem-se o alcance mínimo – apenas 11,7% – de ingressantes em instituições públicas e gratuitas em 2019, em contraposição ao máximo de acessos à rede privada de ensino. Ademais, a meta limita-se à expansão do acesso aos cursos de graduação, não se voltando para a qualidade da formação dos estudantes.

Para Dias Sobrinho (2013, p. 120), “Se a oferta educativa é de baixa qualidade e as condições de permanência são precárias, ocorre uma ‘democratização excludente’”. Nesse sentido, o autor demonstra que a democratização da Educação Superior não se limita à ampliação do acesso ou à criação de mais vagas, mas é preciso que sejam asseguradas aos jovens desassistidos, em razão de suas condições econômicas, as condições de permanência, visto que a taxa bruta, representativa dos alunos que frequentam, é sempre inferior à taxa líquida, que significa a matrícula. Ou seja, a permanência não é efetivada na mesma proporção do acesso à vaga nas instituições em apreço.

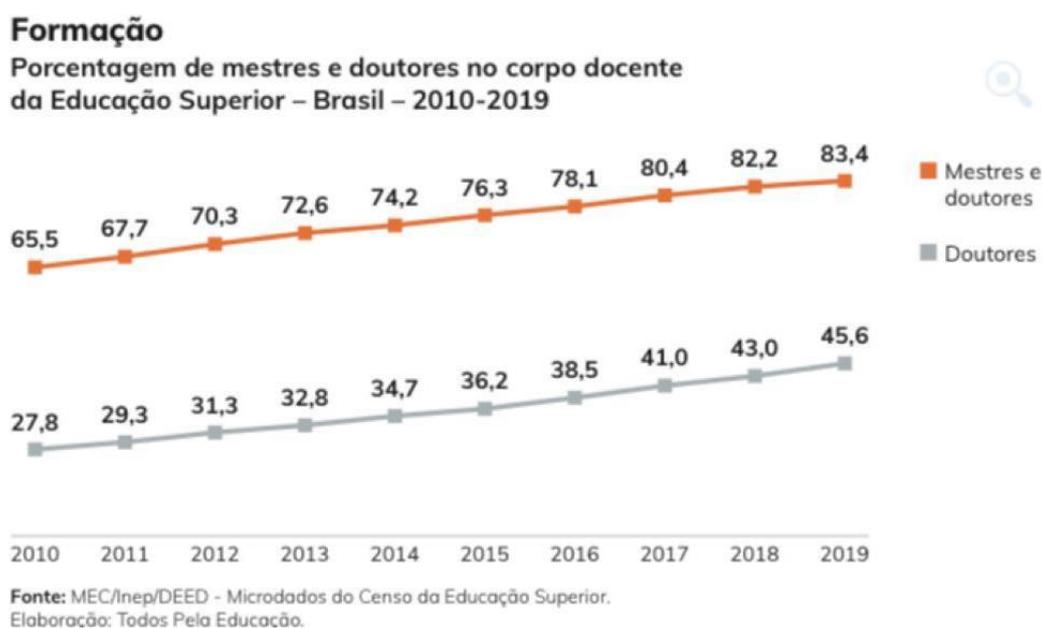
De acordo com Carvalho e Oliveira (2022), a meta 12 propõe que a expansão ocorra nas universidades e institutos federais, na Universidade Aberta do Brasil, salientando-se a importância de políticas inclusivas, como assistência estudantil, as cotas, a ampliação do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) e o Programa Universidade para Todos (ProUni). A expansão suscita também políticas de mobilidade estudantil e de docentes, atendimento específico às populações do campo, a indígenas e quilombolas; expansão e reestruturação

das instituições de ensino superior estaduais e municipais. As condições de expansão requerem vontade política, portanto financiamento compatível com as exigências, sem o qual as ações propostas no PNE são inviabilizadas.

A meta 13 relaciona-se à pós-graduação e, como se pode observar em sua descrição no PNE (BRASIL, 2014, p. 11), corresponde a

Elevar a qualidade da Educação Superior pela ampliação da proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de Educação Superior para 75%, sendo, do total, no mínimo, 35% de doutores.

Como se vê, requer suscitar a qualificação do corpo docente em efetivo exercício na Educação Superior em níveis de mestrado e doutorado em 75%, de modo que destes 35% sejam doutores. O gráfico a seguir (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2021, p. 95) representa a situação até 2020.



Na pós-graduação *stricto sensu*, os indicadores avançaram. A porcentagem de mestres e doutores no quadro de docentes da Educação Superior superou a proposição da meta 13 do PNE. Entre 2010 e 2019, aumentou em 17,9% no que diz respeito a mestrado ou doutorado. Atualmente, 83,4% do corpo docente é formado por docentes da Educação Superior que têm

mestrado, e a proposição da meta seria 75%. Esperava-se que desse percentual, 35% fossem formados em nível do doutorado. Este índice foi alcançado no primeiro ano de vigência do PNE, ou seja, em 2014, chegando a 34,7%, e em 2020 a 45,6%.

Os dados revelam melhoria na titulação dos docentes do magistério superior com mestrado e doutorado em todas as regiões do país, destacando-se as regiões Norte (78,0%), Nordeste (82,8%) e Centro-Oeste (78,4%), o que indica redução de assimetrias dessas regiões em relação ao Sul (85,9%) e ao Sudeste (84,5%) (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2021). A meta 13 não induz à melhoria da qualidade na titulação por estados ou por IES, mas ainda existem nos quadros sobre as instituições altos percentuais de docentes com apenas especialização. Para Carvalho e Oliveira (2022, p. 241), “[...] os dados gerais sobre a titulação das funções docentes que atuam no Brasil ocultam as contradições no que diz respeito à titulação entre as IES públicas e privadas, regime de trabalho e outras diferenças regionais”.

A partir dessa reflexão, percebe-se que os aspectos quantitativos tendem a omitir os qualitativos, pois mesmo que a meta tenha sido alcançada, ainda há desafios e contradições a serem superados na realidade das instituições de ensino, que não estão explicitados, mas precisam ser contextualizados e associados a outros indicadores. Para que ocorra a expansão com qualidade social, é necessário considerarem-se as necessidades formativas dos docentes de cada IES e garantirem-se condições de acesso aos cursos de pós-graduação *stricto sensu* e permanência neles. A capacitação docente implica a liberação dos docentes de suas funções e, ao conquistar a titulação, ascenda quanto à remuneração, carreira, condições de trabalho, de pesquisa, de ensino e de extensão de forma justa.

Ainda conforme Carvalho e Oliveira (2022, p. 241), há contradições no teor dessa meta, pois é evidente que “[...] o cenário se altera e as desigualdades quanto à titulação do corpo docente das IES no Brasil tornam-se mais perceptíveis [...]”. Isso porque há enorme disparidade nos indicadores de qualidade entre as instituições de ensino superior públicas e privadas. Ou seja, ainda que haja maior oferta do ensino superior nas instituições privadas, estas

apresentam menor número de mestres e doutores, o que contribui para a relatividade na qualidade do ensino que oferecem. Ademais, esse segmento, basicamente, não desenvolve pesquisas, pois seu foco é o ensino, com predominância na modalidade a distância.

A perspectiva crítica sobre educação como mercadoria entende que os docentes são considerados insumos, por isso, proporcionar sua qualificação, com alta titulação, agregaria positividade nas condições de produção do capital humano. Os mestres e doutores, portanto, se tornariam aptos a produzir bons resultados no ensino superior, reproduzindo, assim, a lógica econômica ou produtivista de qualidade na educação brasileira.

A meta 14 também se relaciona com a pós-graduação *stricto sensu*, mas está centrada no aumento do número de matrículas nos programas, conforme propõe o PNE (BRASIL, 2014, p. 12): “Elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação *stricto sensu*, de modo a atingir a titulação anual de 60 mil mestres e 25 mil doutores”. Considerando-se os dados do Anuário em discussão (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2021), é possível constatar-se que essa meta já foi alcançada quanto à quantidade de mestres desde 2017. O número de doutores, em 2019, ano final de referência do gráfico a seguir, está prestes a ser cumprida.



Fonte: Geocapes.
Elaboração: Todos Pela Educação.

O gráfico revela, ainda, o aumento na titulação de mestres entre os anos de 2010 e 2019, correspondente a 42,5%, ultrapassando, dessa forma, a meta com o quantitativo de 68.877 mestres, já em 2019. Destaca-se que a meta 14 fixa o número de 60 mil mestres titulados anualmente, por isso os programas de pós-graduação precisam manter o fluxo relativo na matrícula e de titulação para que seja cumprida de realmente.

Quanto ao número de doutores, os dados mostram que, em 2019, chegou a 24.290, bem próximo aos 30.000 estabelecidos na meta do PNE. O pleno cumprimento dessa meta ainda desperta atenção, visto que, entre 2020 e 2022, o país foi acometido pela pandemia da Covid-19 – SARS-CoV-2 – que provocou transtornos irreparáveis à vida das nações, de modo particular no desenvolvimento das metas desse plano. Ademais, a educação, em particular o ensino superior, sofreu, nos últimos seis anos, com medidas drásticas por parte dos governantes brasileiros. Sob o falso argumento de equilibrar as contas públicas, foram adotadas medidas drásticas, inclusive a redução e o bloqueio de verbas para as instituições de ensino superior. Foi significativamente reduzido o número de bolsas de iniciação científica e de pós-graduação, afetando o desempenho de estudantes e de professores pesquisadores. Medidas dessa natureza impactaram no desenvolvimento das ações educacionais previstas no PNE.

Essa meta não distingue o ensino público do privado e, segundo Carvalho e Oliveira (2022, p. 244), no último segmento

[...] os problemas são maiores, principalmente em termos da quantidade de doutores em exercício. Além disso, a meta não destaca o regime de trabalho, o que marca ainda mais a distinção entre o público e o privado. Na rede pública predomina o contrato de 40 horas em regime de dedicação exclusiva, enquanto no setor privado os contratos são, em geral, em tempo parcial ou horistas.

Assim, as instituições privadas portam determinadas condições que podem precarizar a qualidade do ensino superior no Brasil. Uma delas é o regime de trabalho horista, que além de não acenar para estabilidade, sobrecarrega os profissionais e não os estimula à procura da titulação adequada ao magistério nesse nível de ensino. Em geral, poucas dessas instituições desenvolvem a

atividade de pesquisa e primam por manter um corpo docente qualificado, pois isso implica pagar salários melhores. Quando o profissional alcança o patamar do doutorado, por exemplo, é dispensado em favor do contrato de dois ou três com graduação ou, no máximo, com mestrado. Recentemente, ao que parece, com ênfase na modalidade de ensino a distância, basta ao/a professor/a possuir habilidades técnicas para lidar com programas *on-line*.

O aumento do número de matrículas e a titulação de mestres e doutores no Brasil depende, portanto, de ações que favoreçam intercâmbios entre as IES, incentivo aos programas de pós-graduação, assim como o desenvolvimento de projetos de pesquisa em rede, para aliar a oferta às demandas nas regiões do país. Ademais, para manter a meta, é necessário ampliar o número de mestrados profissionais, de projetos de pesquisa nos programas de pós-graduação, suscitando a necessidade de formar mais pesquisadores, ampliando, dessa forma, o número de vagas de doutorado, entre outras iniciativas dessa natureza. Urge também que o Estado brasileiro favoreça as condições de as IES liberarem os docentes para capacitação.

Considerações Finais

Diante das informações obtidas no Observatório do Plano Nacional de Educação, no Anuário da Educação Básica 2021, entre outras fontes, pode-se verificar que a organização não governamental, parceira do Estado brasileiro, atua desde o lançamento de PDE, em 2007, no monitoramento e controle das políticas educacionais propostas pelo Plano Nacional de Educação de 2001, com o discurso de contribuir para que o direito à educação fosse assegurado a todos os brasileiros. Apresenta-se como uma instituição voluntária, sem fins lucrativos, mantida com doações de um conjunto de empresas parceiras dos entes federados. Com esse discurso, assumiu a missão de coletar e sistematizar dados que podem subsidiar os gestores no planejamento de novas políticas.

Entendemos que a relação de parceria que desponta, nesse contexto, como público-privada é dissimulada no monitoramento de políticas públicas. Porém realiza-se pela via instituições privadas, no formato de não

governamentais – ONGs –, cuja relação com o Estado implica ressarcimento à pessoa jurídica. Ou seja, o mecanismo vale-se do reembolso de créditos fiscais a empresas prestadoras dos referidos serviços.

Os dados sobre o monitoramento do PNE, sistematizados no Observatório da Educação, do INEP e do Ministério da Educação, publicados no Anuário da Educação Básica, têm sua primeira edição em 2010 e a última em 2021. Para atendermos ao objetivo desta pesquisa documental, analisamos também dados divulgados em gráficos do Anuário Brasileiro da Educação Básica (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2021) que demonstram o monitoramento das Metas 12, 13 e 14 do PNE- 2014-2024 para a Educação Superior.

No momento desta publicação, falta apenas um ano para o final da década à qual se alonga o PNE 2014-2024. Constata-se que a meta 12 – ampliação da taxa bruta de matrículas bruta e líquida de cursistas na Educação Superior, pessoas com idade entre 18 e 25 anos – [...] e ainda está distante dela ser consagrada plenamente. Essa população, é excluída da oportunidade de cursar a graduação, com o agravante de apenas menos de 25% dos brasileiros com esse perfil frequentarem alguma faculdade/universidade. A situação é mais grave quando se consideram os estamentos pobres e a etnia (pretos, pardos, quilombolas, índios, ribeirinhos). Observa-se que nem quanto ao acesso a meta está sendo alcançada. Precárias também são as condições de permanência, pois precisam ser asseguradas políticas de assistência aos estudantes, para que eles obtenham êxito nos estudos de graduação.

A meta 13 que propõe a ampliação do número de mestres e doutores na atuação docente na Educação Superior, logrou sucesso, ocorrendo significativa melhoria na titulação dos professores dos cursos de graduação e de pós-graduação. Ressaltamos que, em parte, essa realidade é ofuscada, porque os dados omitem a situação dos profissionais nas instituições privadas. Diante dessa reticência, sabe-se que, na maioria dessas instituições, os cursos de graduação são ministrados por pessoas contratadas por hora-aula de trabalho – horistas –, e a carga horária pode variar ao longo dos meses. A titulação varia – graduação, mestrado, doutorado – este último o menor número, cuja condição fragiliza a qualidade do ensino. Vale também salientar que existe um significativo

número de docentes apenas com especialização, obtida em instituições públicas. Os dados do Anuário, no entanto, mostram avanço na titulação, mesmo havendo situações que merecem a atenção, por parte do Estado, nesse processo de qualificação profissional.

No que diz respeito à meta 14 – aumento do número de matrículas nos programas de pós-graduação, para que se possa atingir, anualmente, o quantitativo de 60 mil mestres e 25 mil doutores titulados –, vem sendo alcançada quanto ao número de mestres, mas, quanto ao de doutores, ainda se aproxima do que a meta define. Merece, pois, atenção dos gestores de educação, visto que os dados não separam os sistemas público e privado, no qual quase não há exigência de contratação de doutores para o ensino. Raras instituições privadas têm programas de pós-graduação para qualificar seus docentes. Essa responsabilidade recai sobre os programas de pós-graduação das IES públicas, que formam os profissionais para atuarem em educação pública (ou privada), em vários níveis, modalidades de ensino e em outras instituições empregadoras.

O monitoramento realizado pela organização, em parceria com órgãos públicos, revela a visão empresarial na Educação Superior, sob o signo da filantropia. Apropria-se do conceito de qualidade na perspectiva polissêmica, unifica dados universais e realidades distintas com reivindicações complexas e diversas, conforme as condições existenciais dos sujeitos.

Nesse sentido, consideramos as condições que antecedem o ingresso do jovem de 18 a 25 anos, na Educação Superior, pois ele carrega consigo grande lacuna no currículo do ensino médio. Forma-se, nesse intervalo de tempo, uma barreira, quase intransponível, que dificulta seu desempenho no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), ante o alto nível de complexidade das provas e a concorrência entre desiguais. Conseqüentemente, o acesso ao ensino superior é dificultado, pois, além dessas fragilidades, o Estado não tem ampliado o número de vagas para acolher toda a demanda, o que compromete também o cumprimento da meta 12. Ademais, urge promover políticas estudantis que garantam a permanência dos jovens nos cursos de graduação.

Quanto à pós-graduação, os docentes, tanto da educação básica quanto da superior, são sobrecarregados de atividades, o que consome o tempo em que poderiam dedicar-se ao estudo e concorrer a vagas na pós-graduação – especialização, mestrado e doutorado – em programas das IES. Ou seja, os sistemas de ensino devem possibilitar condições adequadas de trabalho e de estudo que liberem os profissionais, sistematicamente, para capacitação, possibilitando, dessa forma, qualificarem-se e, assim, elevar-se o nível de qualidade do ensino básico e superior.

Referências

ADRIÃO, Theresa. *Dimensões e formas da privatização da educação no Brasil: caracterização a partir de mapeamento de produções nacionais e internacionais*. *Currículo sem Fronteiras*, v. 18, n. 1, p. 8-28, jan./abr. 2018.

Disponível em: <

https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5692189/mod_resource/content/1/Teresa%20Adriao_Dimens%C3%B5es%20e%20Formas%20da%20Privatiza%C3%A7%C3%A3o.pdf> Acesso em: 23 mai. 2023.

BRASIL. Senado Federal. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 23 dez. 1996.

BRASIL. Senado Federal. Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 1988.

BRASIL. Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007. Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 24 abr. 2007.

BRASIL. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova Plano Nacional de Educação (PNE). Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 25 jun. 2014.

BRASIL. Lei n. 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Plano Nacional de Educação. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 09 jan. 2001.

CAETANO, Maria Raquel. As influências do terceiro setor na educação pública: o projeto piloto de alfabetização e as implicações na gestão da escola. In: Cadernos de Educação, FaE/PPGE/UFPel. Pelotas, nº 42, p. 282-298, maio/junho/julho/agosto 2012. Disponível em: <file:///C:/Users/Edilma/Downloads/2159-2960-2-PB.pdf> Acesso em: 21 fev. 2023.

CARVALHO, Renata da Silva; OLIVEIRA, João Ferreira de. Expansão e qualidade da educação superior: um balanço das metas 12, 13 e 14 do Plano Nacional de Educação - PNE 2014-2024. In: Avaliação, Campinas; Sorocaba, SP, v. 27, n. 02, p. 227-247, jul. 2022. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/aval/a/rxNDLXGXR8H53YDzgrwZvGk/?format=pdf&lang=pt>> Acesso em: 23 mai. 2023.

CRUZ, José. A. Organizações Não-Governamentais, Reforma do Estado e Política no Brasil: um estudo com base na realidade de Goiás. 2002. 218 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

DIAS SOBRINHO, J. Educação superior: bem público, equidade e democratização. Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior, Campinas, v. 18, n. 1, p. 107-126, mar. 2013. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/aval/a/8vyyv53ksSMWX7jhYsHLsXv/?format=pdf&lang=pt>> Acesso em: 10 maio. 2023.

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

FERNANDES, Rubens César. Privado Porem Público: O Terceiro Setor na América Latina. Rio de Janeiro: Relume-Dumara, 1984.

MAGALHÃES, Álcio Crisóstomo; CRUZ, José A. O. “pacto pela educação e o mistério do Todos”: Estado social e contrarreforma burguesa no Brasil. In: EDUR- Educação em Revista. 2018; nº 34, v. 169491, p.01-24. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/edur/a/WqvyLwMMDWZvpSfdNGvRjrc/?format=pdf&lang=p>> Acesso em: 18 mai. 2023.

MALINI, E. O Consenso como Ponto de Partida? Uma análise dos papéis desempenhados pelos atores participantes na formulação do Plano de Desenvolvimento da Educação. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, MG, Brasil, 2009. Disponível em: <www.ufjf.br/ppge/2010/07/Eduardo-Maline.pdf> Acesso em: 18 mai. 2023.

FERNANDES, Rubens César. Privado Porém Público: O Terceiro Setor Na América Latina. Rio de Janeiro: Relume-Dumara, 1984.

GOES, Graciete T., BRANDALISE, M. Ângela T., BONATTO, B. M., & SILVA, G. C. (2018). Teoria crítica: fundamentos e possibilidades para pesquisas em avaliação educacional. In: Revista Eletrônica Pesquiseduca, nº 9, v. 17, p. 72–90. Recuperado de <<https://periodicos.unisantos.br/pesquiseduca/article/view/574>> Acesso em: 05 mai. 2023.

LIMA JR. Eduardo Brandão, et al. Análise Documental como percurso metodológico na pesquisa qualitativa. In: Cadernos da Fucamp, v.20, n.44, p.36-51, Ano: 2021. Disponível em: <<https://revistas.fucamp.edu.br/index.php/cadernos/article/view/2356>> Acesso em: 05 mai. 2023.

LIMA, Bruna Mota de. O investimento público em educação pública para o alcance das metas previstas no Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento. Brasília: IPEA, 2018, 100 f. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/sites/images/mestrado/turma2/bruna_mota_de_lima.pdf> Acesso em: 23 mai. 2023.

MARTINS, Erika Moreira. Movimento "Todos pela Educação": um projeto de nação para a educação brasileira. 2013. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

MINAYO, M. C. de S. Pesquisa social: teoria, método e criatividade. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 1997.

PINHEIRO, Dalessandro de Oliveira. O movimento “Todos Pela Educação”: o público, privado e a disputa educacionais no Brasil. Tese (Doutorado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2018, 314 f. Disponível em: <<https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/56953/R%20-%20T%20-%20DALESSANDRO%20DE%20OLIVEIRA%20PINHEIRO.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> Acesso em: 18 mai. 2023.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. Observatório do Plano Nacional de Educação. Metas 12 a 16. 2023. Disponível em: <<https://www.observatoriodopne.org.br/>> Acesso em: 06 mai. 2023.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. A educação no Brasil: uma perspectiva internacional.2021.Disponível em:
<https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2021/06/A-Educacao-no-Brasil_uma-perspectiva-internacional.pdf> Acesso em: 06 mai. 2023.

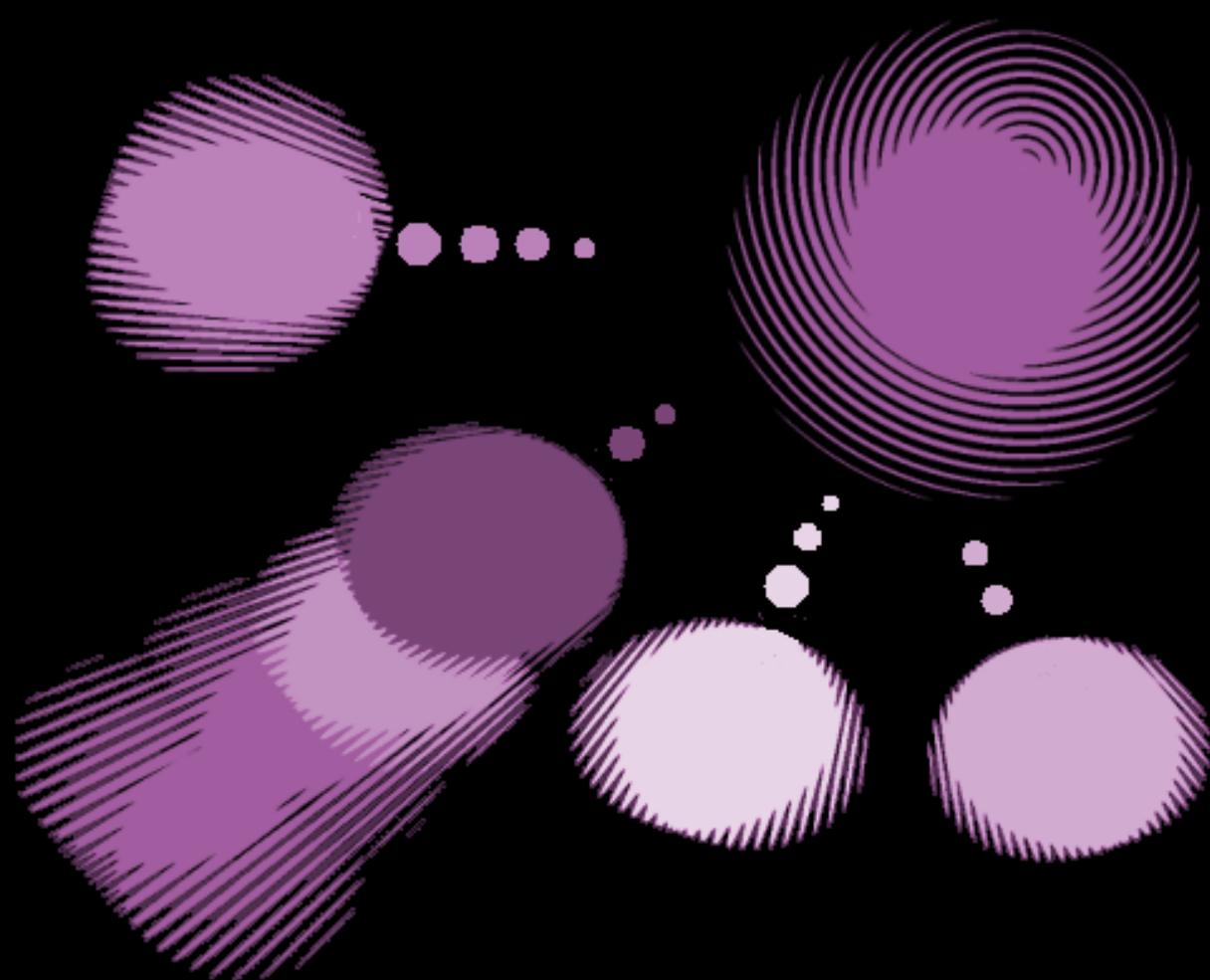
TODOS PELA EDUCAÇÃO. Anuário da Educação Básica – 2021. Disponível em:<https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wpcontent/uploads/2021/07/Anuario_21final.pdf> Acesso em: 06 mai. 2023.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. Anuário Brasileiro da Educação Básica, São Paulo: Todos Pela Educação, Editora Moderna, 2015.

SAVIANI, Dermerval. O plano de desenvolvimento da educação: análise do projeto do MEC. Educação e Sociedade, Campinas, v. 28, n. 100, p. 1231-1255, out. 2007. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>> Acesso em: mar. 2023.

IV

MUNICÍPIOS NO MONITORAMENTO DOS PLANOS DE EDUCAÇÃO: OS CASOS DE GOIÂNIA E DE MOSSORÓ



UNIVERSALIDADE, GRATUIDADE E OBRIGATORIEDADE: UMA ANÁLISE DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE GOIÂNIA E DO SEU MONITORAMENTO

Anário Dornelles Rocha Junior
João Ferreira de Oliveira

As contradições para a materialização do direito à educação no discurso liberal e neoliberal assumem contornos fortemente ideológicos, assim como a maneira em que as relações de poder são interpretadas nas concepções e processos de execução das políticas públicas. Assim, no contexto atual, é fundamental compreender quais são os atores presentes, suas relações, assim como os sentidos de suas atuações na construção e materialização das políticas públicas, sobretudo sociais e educacionais.

A ideologia é dinâmica em face do modo de organização social e da luta de classes por meio da representação jurídica do Estado na implementação de políticas públicas (EAGLETON, 1997). Para garantir a implementação do direito à educação, enquanto direito humano, público, social, subjetivo e objetivo, na aplicabilidade de políticas públicas (CURY, 2014), como pressuposto da dignidade humana, da democracia e igualdade, necessário se faz desvendar as políticas educacionais que (des)caracterizam a escola e sua função social. Segundo Dourado:

A educação é entendida como espaço de disputa, onde as políticas educacionais traduzem, historicamente, os embates sociais amplos, entre as classes sociais, os diferentes atores, as conjunturas políticas, entre outros agentes. Destacamos, ainda, alguns limites dessas políticas, no que se refere ao atual PNE, no que concerne a sua tramitação, concepção e secundarização no campo das políticas

educacionais, em detrimento das políticas governamentais (DOURADO, 2010, p. 688).

A educação enquanto direito social no campo de disputa hegemônica e contra hegemônica na sociedade política e sociedade civil, é constituinte e constituída nas relações e na produção social de forma geral e especificamente na arena das políticas públicas (GRAMSCI, 2017; FRIGOTTO, 2010; DOURADO, 2013).

Conforme Cury (2008), a educação é inerente ao sujeito em sua totalidade. Para ele,

O direito à educação, seja como instrução, seja como formação de valores, é um dos caminhos com que a sociedade moderna conta [...]. O direito à educação é um caminho para que o método democrático vá se tornando um costume. Tal direito, uma função de Estado, se impõe a todos a fim de que o direito individual não disciplinado não venha a se tornar privilégio de poucos (CURY, 2008, p. 23-24).

A busca pela afirmação do direito à educação no Brasil se dá certamente em meio a uma série de crises, tensões, avanços e recuos, tendo em vista a construção de um projeto de sociedade que garanta o direito de todas as pessoas a uma educação pública de qualidade social.

Conceber o direito à educação em um país desigual e combinado como o Brasil, atravessado por desigualdades, exige problematizar os aspectos do federalismo no regime de colaboração no tocante à concentração, descentralização e desconcentração na oferta de educação nos diferentes níveis e modalidades, mas considerando a formação social no Brasil, que inclui forte modernização conservadora associada a uma concepção e prática de estado patrimonial. Nesse contexto, o PNE (2014-2024) se coloca como um todo, uma vez que estabelece metas e estratégias para a educação nacional, enquanto o particular é representado pelos planos estaduais e municipais de educação (DOURADO, 2013; APPLE, 2003).

No campo educacional, a superação desses limites tem ensejado a instituição do Sistema Nacional de Educação, planos decenais (nacional, estaduais, distrital e municipais) com vistas a garantir maior organicidade no acesso à educação em todos os níveis, etapas e

modalidades, sobretudo na garantia à Educação Básica obrigatória (4 a 17 anos). Todos eles revelam um descompasso entre o marco jurídico normativo e os processos efetivos na relação entre os entes federados, o que ratifica a necessária regulamentação do regime de colaboração, sem prejuízo ao estabelecimento de relações de cooperação (DOURADO, 2013, p. 769).

Os estudos em face do aparato jurídico, político e do regime de colaboração mostram avanços e retrocessos históricos relativos ao conceito de direito à educação, em face dos princípios da universalização, obrigatoriedade e gratuidade. Entretanto, no cenário capitalista e mediante os fundamentos e diretrizes do neoliberalismo, tais princípios aparentam falseados ou não se concretizam na realidade, pois demonstra que o credo neoliberal busca alterar o idealismo da democracia, enquanto um conceito econômico e não político, o qual ocupa um espaço de individualismo, competição, privatização, desresponsabilização estatal, neoeconomicismo, conservadorismo, financeirização extrema da economia e intensificação do movimento conservador e ultrarreacionário (APPLE, 2003; MIRANDA, 2020; SIQUEIRA, 2020).

Nesse contexto, os planos municipais de educação se configuram como instrumentos que direcionam as metas, diretrizes e particularidades dos respectivos sistemas municipais de ensino, objetivando equacionar aspectos da expansão e da qualidade da educação municipal, mas de modo relacionado aos problemas e demandas da educação nacional.

Nessa perspectiva, os municípios devem organizar seus respectivos sistemas de ensino buscando alinhar as particularidades locais aos princípios, diretrizes, metas e estratégias da política educacional nacional. O PNE (2014-2024) estipulou um prazo para que os municípios pudessem construir os seus planos, estabelecendo o período de até 2015, conforme o art. 8º da lei 13.005/2014. Para Dourado:

Sendo a educação entendida como um direito social, a proposição de políticas envolve, direta ou indiretamente, a ação da sociedade política e da sociedade civil e, em se tratando de um Estado federativo, implica, necessariamente, o envolvimento da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, como entes federados que se encarregam de tais políticas, em seus diferentes níveis e modalidades (DOURADO, 2010, p. 689).

Assim, os entes federados, a exemplo dos municípios, deverão seguir necessidades basilares educacionais, como o planejamento, organização, estrutura, gestão, procedimentos, métodos e instrumentos que viabilizam a materialidade da educação mediante a elaboração de planos de educação próprios, embora alinhados ao PNE (2014-2024).

Nessa direção, o município de Goiânia aprovou o seu PME conforme lei nº 9.606, de 24 de junho de 2015, com vigência de 2015 a 2025. E no ano de 2021 a Secretaria Municipal de Educação (SME) de Goiânia publicou o seu 1º relatório de monitoramento das metas do PME, buscando avaliar e monitorar a implementação do seu Plano. Conforme a 4ª etapa do processo de implementação do PME, sinalizado no Caderno de Orientações para Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação, os municípios deveriam monitorar e avaliar as “etapas que se articulam continuamente em um único processo”, identificando como estas tem contribuído “para o alcance das metas propostas”, bem como apontar “as lacunas e eventuais mudanças necessárias no percurso”, todavia incorporando “ao plano o caráter de flexibilidade para absorver as demandas da sociedade” (BRASIL, 2016, p. 06).

Não se pode negar que os PMEs indicam avanço ao campo das políticas educacionais e, de maneira específica, as políticas municipais se estruturam no contexto do regime de colaboração, ou seja, buscando articular-se às políticas federais e estaduais. Assim, o desafio da implementação dos planos de educação é complexo, considerando a pouca articulação dos sistemas de ensino, a ausência de um sistema nacional de educação que objetive o cumprimento das metas e estratégias do PNE (2014-2024).

Nesse contexto, o presente estudo possui como temática a concepção do direito à educação presente no PME da cidade de Goiânia, bem como o seu monitoramento em face da obrigatoriedade de elaboração de documento técnico sinalizado no PNE (2014-2024). O objetivo do presente estudo é, pois, compreender o PME de Goiânia, do estado de Goiás, a partir das categorias universalidade, gratuidade e obrigatoriedade, entendidas como expressão significativa da materialização do direito à educação.

Definições metodológicas do estudo

Cabe salientar que os estudos em face do aparato jurídico e político resultam avanços quanto ao conceito de direito à educação e sua dinâmica no processo histórico, porém o que se percebe majoritariamente, é que o direito à educação está direcionado em função da educação institucionalizada cuja configuração se baseia em princípios fundantes para o ensino escolar, tais como: universalidade, obrigatoriedade e gratuidade.

Este estudo possui como orientação metodológica a pesquisa documental de cunho bibliográfico, por meio da análise de conteúdo, com caráter crítico-exploratório, dentro dos elementos teóricos derivados do pensamento histórico dialético (CHIZZOTTI, 1995; MARCONI; LAKATOS, 2010).

Na operacionalização e exame dos dados foi utilizada a análise de conteúdo dos documentos, estabelecendo categorias conforme Bardin (1977), por meio de procedimentos sistemáticos, que permitem a dedução de conhecimentos e conteúdos temáticos, obtendo indicadores e categorias correspondentes à frequência da temática do direito à educação.

O delineamento metodológico esteve alinhado em primeiro momento, agregando e permitindo a representação do conteúdo acerca da conceptualização do direito à educação na categorização de três princípios: universalidade, obrigatoriedade e gratuidade, como o “recorte do texto em unidades comparáveis de categorização para análise temática e de modalidade de codificação de registro de dados” (BARDIN, 1977, p. 100).

Num segundo momento, utilizou-se de descritores para identificar as categorias na lei, nas metas e estratégias na da lei nº 9.606, de 24 de junho de 2015, em que a Câmara Municipal de Goiânia aprova o PME e dá outras providências. Para a *universalidade* foram destacadas as seguintes palavras (universalidade, universalizar, universalização e universalmente); para *obrigatoriedade* foram utilizados os termos (obrigatoriedade, obrigatório, obrigatória e obrigatoriamente) e para a *gratuidade* foram especificadas as palavras (gratuidade, gratuito, gratuita e gratuitamente).

A partir dos resultados identificados, o terceiro momento recorta o estudo com base na competência municipal para a educação, selecionando como critério de inclusão a Educação Infantil e o Ensino Fundamental, bem como a inserção do critério de exclusão na faixa etária de 0 a 3 anos. Neste sentido, o estudo possuiu como direção final refletir sobre o direito à educação a partir das categorias primárias *universalidade*, *obrigatoriedade* e *gratuidade* na pré-escola (4 e 5 anos) e no Ensino Fundamental (6 a 14 anos). E sucessivamente buscou-se analisar o 1º Relatório de Monitoramento do PME de Goiânia em face das metas e estratégias identificadas na etapa anterior.

O PME de Goiânia e o seu monitoramento: Universalidade, obrigatoriedade e gratuidade na pré-escola e no Ensino Fundamental

Inicialmente cabe destacar que o PME de Goiânia foi promulgado em 24 de junho de 2015, confirmando o artigo 8º da lei 13.005/2014, sendo constituído por 10 artigos, 20 metas e 250 estratégias, contemplando aspectos da Educação Básica até a Educação Superior. Além disso, foi possível identificar que o 1º Relatório de Monitoramento foi publicado em setembro de 2021, composto por 80 páginas, sendo este o único relatório de monitoramento até o ano de 2023, obstaculizando o cumprimento do §2º do artigo 5º do PNE, o qual destaca o prazo intervalado de dois anos ao longo de sua vigência para a realização de avaliação e monitoramento das metas por meio de indicadores, bem como se contrapõe ao artigo 2º do PME de Goiânia que estabelece que a publicização de documento técnico avaliativo de monitoramento deve ser realizado em prazos periódicos.

Assumindo o percurso metodológico, a tabela 1 sintetiza os resultados quanto ao processo de interpretação do direito à educação no aparato político, especificamente no PME a partir das categorias de análise.

Tabela 1 - Indicadores gerais acerca das categorias universalidade, obrigatoriedade e gratuidade no PME de Goiânia

Princípios	Lei	Meta	Estratégia
Universalidade	1	4	3
Obrigatoriedade	0	0	7
Gratuidade	0	0	11

Fonte: Elaborado pelos autores (2023).

De maneira geral foi possível identificar no PME de Goiânia sete dispositivos retratando a universalidade, sete dispositivos sinalizando a obrigatoriedade e 11 destacando a gratuidade, sendo distribuídos em um dispositivo na lei, quatro dispositivos entre as metas e 21 dispositivos nas estratégias.

No tocante ao princípio da universalidade escolar focou-se nas metas que preveem universalizar a Educação Infantil, o Ensino Fundamental, o Ensino Médio e o atendimento educacional especializado. Ademais, verificou-se que entre as estratégias estão a universalização do Exame Nacional de Ensino Médio (Enem), a universalização ao acesso à internet, a universalização das bibliotecas e redes digitais e a universalização da saúde e da educação no atendimento escolar a partir da promoção e atenção à saúde.

Já em face do princípio da obrigatoriedade, foi possível identificar a promoção e articulação entre as entidades e a constituição de políticas públicas na saúde, na assistência social e nos direitos humanos, buscando aproximar e garantir a assistência estudantil e a permanência dos estudantes no espaço escolar na EJA e também os estudantes com deficiência transtornos globais, altas habilidades ou superdotação com idade superior à faixa etária de escolarização obrigatória. Nessa direção, foi possível identificar seis estratégias apresentando o sentido da obrigatoriedade a partir do campo do currículo, sendo obrigatório que as práticas pedagógicas sejam constituídas de maneira interdisciplinar a partir das áreas de ciência, trabalho, linguagens, tecnologia, cultura e esporte; obrigatoriedade em discutir sobre a EJA nos cursos de licenciatura do ensino superior; firmar parcerias com instituições de ensino superior no sentido de garantir campo de estágio curricular obrigatório; garantir

o estágio enquanto componente curricular obrigatório nos cursos de licenciatura.

Por fim, o princípio da gratuidade esteve retratado na oferta de matrículas gratuitas em creche certificadas como beneficente de assistência social; a expansão de matrículas gratuitas no Ensino Médio integrado à educação profissional para educação do campo, indígena, quilombola e para pessoas com deficiência; matrículas gratuitas para educação de jovens e adultos; o fornecimento gratuito de óculos para os estudantes; a oferta gratuita de educação profissional técnica em entidades públicas e privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical; a oferta gratuita da educação profissional técnica de nível médio na modalidade a distância; a oferta da educação superior gratuita para a formação de professores da Educação Básica nas áreas da ciência da natureza e matemática; e, a orientação para a aplicação da gratuidade com base no art. 13 da Lei Federal nº 12.101/2009, podendo disponibilizar bolsas de estudos para certos grupos populacionais.

No sentido de identificar de forma mais específica o direito à educação mediante as categorias da universalidade, gratuidade e obrigatoriedade no PME de Goiânia, realizou-se um recorte com base na competência municipal em face da Educação Infantil e Ensino Fundamental. Nesta direção, a sequência metodológica foi filtrar o quantitativo de dispositivos na lei/metas/estratégias encontrados na análise geral das categorias principais selecionando as palavras Educação Infantil e Ensino Fundamental presentes nestes dispositivos para análise mais particular, conforme tabela 2, a seguir:

Tabela 2 - Indicadores específicos em face da competência municipal e as categorias universalidade, obrigatoriedade e gratuidade no PME da cidade de Goiânia

Categorias base	Lei	Meta	Estratégia	EI	EF	EI/EF
Universalidade	-	2	1	1	2	-
Gratuidade	-	-	1	-	1	-
Obrigatoriedade	-	-	-	-	-	-
Total Geral	0	2	2	1	3	0

Fonte: Elaborado pelos autores (2023).

Com base nestes dados o princípio da universalidade na Educação Infantil foi identificado em apenas um dispositivo, especificamente na meta 1 (um), conforme quadro 1, a seguir:

Quadro 1 - Comparação entre metas 1 – PNE e PME – pré-escola (4 e 5 anos)

Meta 1 – PNE	Meta 1 – PME de Goiânia
Universalizar, até 2016, a Educação Infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade.	Universalizar, até 2016, a Educação Infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade.

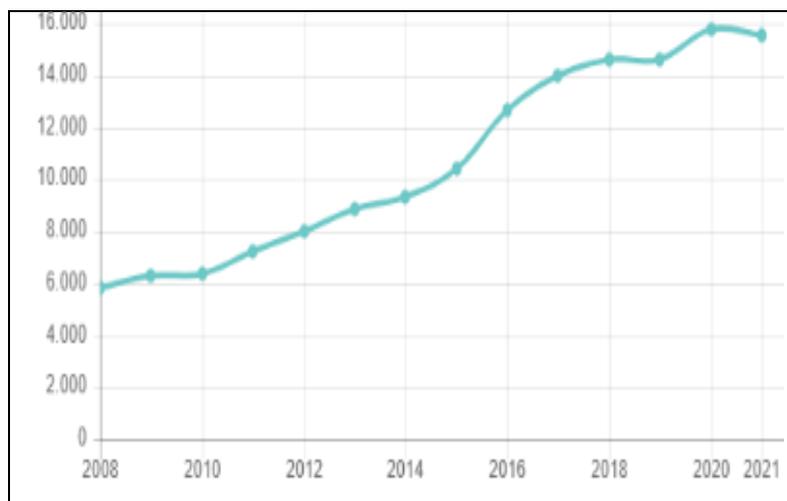
Fonte: Elaborado pelos autores (2023).

Diante desta comparação verifica-se que o texto do PME de Goiânia recepciona o princípio da universalidade na finalidade de garantir o cumprimento da meta 1 do atual PNE (2014-2024) e ao mesmo tempo demonstra uma reprodução textual daquela política nacional. De acordo com as informações do 1º relatório, o percentual de atendimento na Educação Infantil no ano de 2020 foi de 96,7%.

Considerando este dado, o município de Goiânia não cumpriu com a meta 1, estando abaixo dos 100% de atendimento no prazo de 2016 e, ainda, não atingiu o percentual estabelecido até o ano de 2020, ou seja, após quatro anos do que está disposto em seu Plano. É necessário ressaltar que a universalização da educação é um dos primeiros aspectos que buscam amparar o direito à educação, pois tal direito, não é particular e específico, é geral e universal, ou seja, para todos os grupos e classes sociais, reafirmado enquanto direito subjetivo, social e humano.

A figura 1 e a tabela 3, a seguir, demonstram a taxa de atendimento na pré-escola na cidade de Goiânia:

Figura 1 - Gráfico sobre a taxa de atendimento pré-escolar no município de Goiânia



Fonte: Censo Escolar – IBGE (2021).

Tabela 3 - Taxa de matrícula na Educação Infantil no município de Goiânia nos anos de 2015/2018/2021

Capitais	2015	2018	2021
Goiânia	10.415	14.572	15.947

Fonte: Elaborados pelos autores com base em Censo Escolar - IBGE (2021).

Com base nestes dados observa-se uma curva crescente entre os anos de 2008 a 2018, bem como especificamente de 2015 a 2021 enquanto período vigente do PME de Goiânia. Em contrapartida, houve uma diminuição no atendimento entre os anos de 2020 a 2021 em decorrência, provavelmente, dos impactos da pandemia da Covid-19.

Dando continuidade, o princípio da universalidade no PME de Goiânia foi possível identificar a meta 2 recepcionando o processo de expansão e atendimento no Ensino Fundamental:

Quadro 2 - Comparação entre metas 2 – PNE e PME – Ensino Fundamental

Meta 2 – PNE	Meta 2 – PME de Goiânia
Universalizar o Ensino Fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE.	Universalizar o Ensino Fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que, pelo menos, 95% (noventa e cinco por cento) dos(as) educandos(as) concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PME.

Fonte: Elaborado pelos autores (2023).

Com base nestas informações verifica-se que o PME está paralelamente simétrico ao ordenamento do PNE ao buscar universalizar o Ensino Fundamental. A presente meta pode ser dividida em dois aspectos, o primeiro sinalizando a projeção de universalizar em 100% o Ensino Fundamental e o segundo retratando o percentual de que pelo menos 95% dos estudantes possam finalizar esse nível de estudo até os 14 anos.

A tabela 4 demonstra os dados encontrados no relatório de monitoramento referente a essa meta:

Tabela 4 - Meta 2 – Percentual de atendimento ao Ensino Fundamental no ano de 2018 e 2020

PME	Percentual	Ano
Goiânia	91,85%	2020

Fonte: Elaborado pelos autores (2023).

Nota-se que o relatório de monitoramento sinaliza que a capital Goiânia está abaixo do percentual estabelecido no seu Plano, bem como do percentual estabelecido no PNE (2014-2024). De acordo com Dourado (2017):

Os desafios relativos à universalização e conclusão com qualidade supõem, também, a articulação interfederativa e processos democráticos de pactuação, além da ação intersetorial, especialmente para promover a busca ativa de crianças que estão fora da escola o estreitamento das relações entre escola, família e comunidade também são centrais para que os estudantes concluam a etapa com êxito (DOURADO, 2017, p. 83).

Essa meta contempla o direito à educação ao estabelecer aspectos quantitativos para o atendimento e matrícula dos estudantes na expansão do Ensino Fundamental, mas para tal cumprimento é necessário mobilizar diferentes grupos sociais e atores escolares, diagnosticar as problemáticas extraescolares e intraescolares e propor medidas que solucionem a dificuldade de ter o acesso ao presente direito.

No sentido de complementar a presente discussão os dados do censo escolar de 2021 demonstram o número da taxa de matrículas no Ensino Fundamental no ano de 2015 foi de 68.082 matrículas e no ano de 2021 foi

68.501 matrículas, como pode ser evidenciado na tabela 5, a seguir, mediante a distribuição de matrículas nos anos iniciais e finais do Ensino Fundamental no município de Goiânia:

Tabela 5 - Taxa de matrícula no Ensino Fundamental nas escolas municipais.
Anos iniciais e finais do Ensino Fundamental no Município de Goiânia -
Período: 2015/2018/2021

Capitais	Matrícula AI* 2015	Matrícula AI* 2021	Matrícula AF** 2015	Matrícula AF** 2021
Goiânia	42.819	50.566	25.263	17.635

Fonte: Fonte: Elaborados pelos autores com base em Censo Escolar - IBGE (2021).

*Anos Iniciais; **Anos Finais

Os dados indicam que entre o período de 2015 a 2021 houve um aumento na taxa de matrículas. Cabe destacar que a efetivação do princípio da universalidade possui um plural relação entre os campos pedagógico, econômico e estrutural. Assim, observa-se que torna-se necessário garantir o quantitativo adequado de instituições escolares para recepcionar os estudantes. Nesse sentido, a tabela 6, mostra o número de unidades escolares em Goiânia, anos iniciais e finais do Ensino Fundamental:

Tabela 6 - Número de unidades escolares no Ensino Fundamental – Anos iniciais e anos finais – em Goiânia - Anos 2013/2018/2021.

Ensino Fundamental	2015	2018	2021
Anos Iniciais	168	167	168
Anos Finais	156	154	83

Fonte: Elaborados pelos autores com base em Censo Escolar - IBGE (2021).

Cabe considerar que no período de 2015 a 2021 houve uma estagnação no quantitativo de unidades escolares para os anos iniciais e uma queda para os anos finais. Ao correlacionar a taxa de matrícula e as unidades escolares, verifica-se que houve aumento de matrículas e estabilidade no quantitativo de unidades escolares nos anos iniciais, bem como a diminuição de matrículas e unidades escolares nos anos finais.

Por fim, o princípio da universalidade foi identificado na estratégia 7.7 indicando como temática o desenvolvimento sequencial de instrumentos avaliativos adequados ao Ensino Fundamental, bem como a sua universalização no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), conforme expresso no quadro a seguir:

Quadro 3 - Eixo universalidade e avaliação no Ensino Fundamental no PME de Goiânia

Estratégia	Conteúdo
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, assim como 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 visando a melhoria de seus processos e práticas pedagógicas.

Fonte: Elaborado pelos autores (2023).

A presente estratégia foca na dimensão da avaliação, mais especificamente nos instrumentos avaliativos amparados na “pedagogia do exame” (LUCKESI, 2011). De forma paralela, é complexa a conjuntura construída para o cumprimento da meta 7, pois o PNE (2014-2024) indica que a avaliação será uma dimensão para definir a qualidade, e os incisos do art. 11 da lei do PNE sinalizam que um dos princípios é a erradicação de todas as formas de exclusão, mas ao mesmo tempo estará embasada nos resultados e no desempenho dos estudantes, mediante o exame nacional e os índices dos estabelecimentos de ensino.

Cada vez mais o campo da política educacional tem direcionado a presença dos instrumentos avaliativos na finalidade de examinar, se contrapondo em diagnosticar o processo pedagógico de ensino e aprendizagem. Cabe pensar que a universalização do Saeb, quando colocado como uma prática refletida e que entende o fracasso escolar como projeto político-pedagógico, vários aspectos precisam ser problematizados, desde a centralização dos parâmetros quantitativos nos instrumentos de larga escala, o discurso fraturado da psicometria, os testes padronizados, a homogeneização da classe, a

intolerância emocional e até certos estereótipos apropriados na ideologia da teoria do déficit, diferença cultural ou inadequação da escola.

O discurso da escola eficiente e competitiva vai sendo constituído no cenário brasileiro, adequando-se às concepções, diretrizes e lógica neoliberal, orientada e construída na experiência estadunidense com base nas reflexões apresentadas por Apple (2003), ou exemplificados no movimento Todos Pela Educação, inclusive a Fundação Leman e o Instituto Aryton Senna, que tem se tornado responsáveis pelo delineamento dessas políticas na intenção de ser coerentes e trazer para o público a mesma lógica do sistema privado (ASSIS, 2016).

Na sequência, o princípio da gratuidade foi identificado em uma estratégia, sinalizando a organização e aplicabilidade de instrumentos de avaliação gratuitos no Ensino Fundamental.

Quadro 4 - Eixo gratuidade e avaliação no Ensino Fundamental no PME de Goiânia

Estratégia	Conteúdo
8.2	Garantir e incentivar o acesso e permanência, a escolarização pública de qualidade social e, excepcionalmente, exames gratuitos de certificação da conclusão dos ensinos fundamental e médio, a partir da aprovação deste PME.

Fonte: Elaborado pelos autores (2023).

A presente estratégia aponta a tese da gratuidade vinculada ao sistema de exames no Ensino Fundamental, bem como a divulgação e a publicização destes instrumentos mediante a articulação entre a sociedade civil e a sociedade política.

Diante deste contexto cabe considerar três aspectos, o primeiro apontando a gratuidade nos exames de certificação, sinalizando que os sistemas burocráticos na escolarização podem ser vivenciados por todos os estudantes, tendo em vista que não precisam ser pagos. Entende-se, todavia, que isso poderia ser apresentado como um dos aspectos de sistema universal, tendo em conta a obrigatoriedade destas certificações e a organicidade do sistema e a relação produtividade e eficácia implícitas no Saeb, Índice de Desenvolvimento

da Educação Básica (Ideb), Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), Enem, processos seletivos/vestibulares, entre outros.

Entretanto, o segundo aspecto ressalta a “pedagogia do exame” conforme apontada por Luckesi (2011), a qual tem sido cada vez mais naturalizada na Educação Básica buscando reafirmar um sistema elitizado no sentido de comparar e classificar os estudantes, os professores, o ensino público e privado. Diante deste contexto, não se quer apontar que os exames não devem ser realizados, mas que a forma e os fins deveriam ser ressignificados, quando se tem como parâmetro os determinantes sociais e a dimensão contributiva a melhoria da qualidade do processo ensino-aprendizagem.

E o terceiro aspecto pode ser considerado em face da divulgação desses exames nos meios midiáticos e seus efeitos na cristalização de um sistema massificado de informação, havendo diversas contradições, como a naturalização da maneira com que os exames são constituídos, a naturalização dos resultados e comparação entre os estudantes, a apropriação da informação da sociedade civil com base em determinados resultados alegando que a educação particular é superior à educação pública.

Neste contexto, Assis (2016) sinaliza:

Para garantir maior eficácia à política, de cunho meritocrático e gerencial, os resultados por escola passaram a ser divulgados com grande repercussão nas diversas mídias, responsabilizando professores, gestores e famílias pelo ‘sucesso’ ou ‘fracasso’ dos alunos nas provas e no Ideb (FREITAS, 2012; ASSIS e AMARAL, 2013). Neste contexto, a “boa escola” passou a ser aquela que melhor prepara os alunos para os exames nacionais, que afinal de contas é o que irá indicar se houve ou não “melhoria da qualidade” do ensino, apresentado sob a forma de um índice e exposto em gráficos nas portas das escolas (ASSIS, 2016 p. 09-10).

A intencionalidade desta publicização demonstra um conjunto articulado que evidencia a desigualdade na escola, sendo expressa no processo de exploração e dominação de classe mediante parâmetros do arbitrário cultural da classe dominante. Essa forma de imposição do arbitrário cultural dominante na estruturação, nos percursos e nas práticas escolares contribui para a reprodução

social, naturalizando e ratificando a estrutura social e as posições de classe na sociedade.

Considerações finais

Com a aprovação do PNE (2014-2024), bem como dos planos subnacionais, o processo de avaliação e monitoramento tornou-se necessário, tendo em vista que se constituem momentos distintos entre a proposição e a materialização destas políticas. O acompanhamento periódico da sociedade política e da sociedade civil constituem aspectos fundamentais para o cumprimento do direito à educação expresso nos princípios, diretrizes, metas e estratégias do Plano.

O objetivo deste estudo foi compreender como as metas e estratégias do PME de Goiânia, Goiás, indicam a materialização das categorias universalidade, gratuidade e obrigatoriedade, que são expressão dos fundamentos do direito à educação. De acordo com o panorama geral apresentado, podemos inferir que as três categorias foram identificadas no documento legal visando demonstrar o direito à educação. Contudo, a partir de recorte da Educação Infantil (pré-escola) e do Ensino Fundamental, observou-se que os princípios da universalidade e gratuidades foram apenas sinalizados.

Em relação ao princípio da universalidade foi identificadas as metas 01 e 02, destacando a expansão do atendimento de matrícula na Educação Infantil e no Ensino Fundamental. Além disso, verificou-se que nenhuma destas metas foram alcançadas, conforme informações contidas no relatório de monitoramento.

Foi possível, ainda, conferir que o princípio da universalidade e gratuidade estiveram relacionadas em duas estratégias com o campo da avaliação, ao apontar a universalização dos exames certificadores no Ensino Fundamental, bem como a gratuidade desses exames. Ademais, identificou-se que o direito à educação possui uma relação com o aspecto da avaliação, apresentando um discurso que se aproxima da concepção social acerca do diagnóstico do ensino e aprendizagem. Todavia, prevalece uma concepção mais econômica, orientada

pela vertente capitalista e neoliberal, que foca nos instrumentos padronizados de avaliação de larga escala e de medição da qualidade, a exemplo da Prova Brasil e do Ideb (índice de Desenvolvimento da Educação Básica), em que o quantitativo se sobressai em relação à qualidade social.

Referências

APPLE, M. W. Educação à direita: mercados, padrões, Deus e desigualdade. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire, 2003.

ASSIS, L.M.de. “A Avaliação e o Plano Nacional de Educação: concepções e práticas em disputa”. In: DOURADO, L.F. (Org.). PNE 2014/2024: avaliação e perspectivas. 2016.

BARDIN, L. Análise de conteúdo. Lisboa: Edições 70, 1977.

BRASIL. Lei nº 13.005 de 24 de junho de 2014. Diário Oficial. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em 10 mar. 2023.

CHIZZOTTI, A. Pesquisa em ciências humanas e sociais. São Paulo: Cortez, 1995.

CURY, C. R. J. “A Educação Básica como direito”. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, v. 38, n. 134, p. 293-303. 2008. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/cp/article/view/306/972pdf>. Acesso em: 20 fev. 2023.

CURY, C. R. J. Educação e direito à educação no Brasil: um histórico pelas constituições. Belo Horizonte: Mazza, 2014.

EAGLETON, T. Ideologia. Uma introdução/Terry Eagleton; São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista: Boitempo, 1997.

DOURADO, L. F. “Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política”. **Educação e Sociedade.**, v. 31, n 112, p. 677. Set. 2010. Disponível: <https://repositorio.bc.ufg.br/bitstream/ri/12953/5/Artigo%20-%20Luiz%20Fernandes%20Dourado%20-%202010.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2023.

DOURADO, L. F. “Sistema nacional de educação, federalismo e os obstáculos ao direito à Educação Básica”. Educação e Sociedade, Campinas, v. 34, n.

124, p. 761-785, jul.-set. 2013 Disponível em:

<https://www.cedes.unicamp.br/publicacoes/educacao/46>. Acesso em 10 mar. 2023.

DOURADO, L. F. Plano nacional de educação: o epicentro das políticas de estado para a educação brasileira. Goiânia: ANPAE, 2017.

FRIGOTTO, G. Educação e a crise do capitalismo real. São Paulo: Cortez, 2010.

GOIÂNIA. Lei nº 9.606, de 24 de junho de 2015. Plano Municipal de Educação de Goiânia. Diário oficial do município de Goiânia. Disponível em: <https://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/36-elaboracao-eadequacao-dos-planos-subnacionais-de-educacao>. Acesso em: 10 mar. 2023.

GOIÂNIA. 1º Relatório de Monitoramento e Avaliação das metas do Plano Municipal de Educação – Secretaria de Educação de Goiânia (SME) – 2021.

GRAMSCI, A. Cadernos de Cárcere. Volume 3: Maquiavel, notas sobre o estado e a política. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.

HARVEY, D. O neoliberalismo: história e implicações. São Paulo: Loyola, 2008.

LUCKESI, C. C. Avaliação da aprendizagem: componente do ato pedagógico. São Paulo: Cortez, 2011.

MARCONI, M; A, LAKATOS, E. M. Técnicas de pesquisa: Métodos. São Paulo: Atlas, 2010.

MIRANDA, M. G. “O neoliberalismo como ofensiva neoconservadora à educação brasileira”. *Inter-Ação*, Goiânia, v. 45, n. 1, p. 1-15, jan-abr. 2020. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/interacao/article/view/62691>. Acesso em: 10 mar. 2023.

SIQUEIRA, R. M. “A política educacional e o discurso neoconservador: o que há de novo na velha agenda do mercado?” L. F. (org). *In*: DOURADO, L. F. (org). PNE, políticas e gestão da educação: novas formas de organização e privatização. (*E-book*). Brasília: Anpae, 2020.

PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE MOSSORÓ (2015-2025) E A GESTÃO DEMOCRÁTICA: REFLEXÕES SOBRE O ACESSO AO CARGO DE DIRETOR

Allan Solano Souza

Bruno Layson Ferreira Leão

Thayse Mychelle de Aquino Freitas

Introdução

A Gestão Democrática (GD) escolar está circunscrita no arcabouço jurídico-normativo brasileiro a partir da Constituição Federal de 1988 (CF/88) (BRASIL, 1988) e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), instituída em 20 de dezembro de 1966. A CF/88 viabiliza a promoção da participação política da comunidade escolar no processo de organização em face do planejamento, do contexto decisório e da construção da proposta educativa consubstanciada no projeto político-pedagógico da escola. Nesse mesmo sentido, a LDB evidencia o caráter indispensável da GD enquanto princípio de organização da educação escolar. De forma coetânea, as perspectivas democráticas envidadas no plano normativo da educação brasileira dispõem de um caráter participativo, comunitário e dialógico, referenciado na produção de consensos mediante a arena burocrática que permeia a tomada de decisões no campo da escola pública.

A partir da promulgação do Plano Nacional de Educação (PNE), por intermédio da Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014, a promoção da GD passa a deter uma renovada expressividade, mediante a caracterização do plano decenal enquanto política de Estado, resistente à transitoriedade e

discricionariedade das gestões, seja no âmbito federal, seja em contextos estaduais e locais. O PNE elabora juridicamente disposições para o estabelecimento da GD nos entes federados, através de regime de colaboração. Esse regime de atuação incluía em sua natureza o objetivo comum de alcance das metas e implementação das estratégias do Plano (Art. 7º). Mais especificamente, elabora-se, no parágrafo 6º do Art. 7, que “o fortalecimento do regime de colaboração entre os Estados e respectivos Municípios incluirá a instituição de instâncias permanentes de negociação, cooperação e pactuação em cada Estado” (BRASIL 2014, s. p.).

Em síntese, o compromisso estabelecido em razão da colaboração inter-federativa requisita, aos entes, que instituem a organização para o pleito dos objetivos e estratégias estabelecidas no PNE. No que diz respeito à Gestão Democrática, o Art. 9º esclarece que, para além da sua promoção e fortalecimento em sentido amplo, os entes federados deveriam disciplinar o seu exercício nos respectivos âmbitos de atuação na educação pública, observando o “[...] prazo de 2 (dois) anos contado da publicação desta Lei, adequando, quando for o caso, a legislação local já adotada com essa finalidade” (BRASIL, 2014, s. p.).

Na realidade potiguar, a eleição de diretores escolares é uma constante estabelecida e em exercício (SILVA, 2022). A efetivação do processo democrático para acesso ao cargo de diretor no Rio Grande do Norte (RN) está respaldada na Lei Complementar nº 585, de 30 de dezembro de 2016, que determina, no inciso I do art. 3º, a “participação da comunidade escolar na definição e na implementação de decisões pedagógicas, administrativas e financeiras, por meio de órgãos colegiados, bem como na eleição de Diretor e Vice-Diretor da unidade escolar” (RIO GRANDE DO NORTE, 2016, s.p.). Dessa maneira, o sistema estadual de educação cumpre sua responsabilidade com o fortalecimento da gestão democrática como princípio do ensino público.

Importa ressaltar que essa determinação tem sido recebida de forma pouco amistosa pelas gestões locais, sobremaneira no contexto do município de Mossoró/RN. A proposição de eleições diretas para a gestão escolar, na figura dos diretores, associada ao estabelecimento de critérios de mérito técnico e

formação adequada para tal, são pontos nevrálgicos de dissociação entre os interesses preconizados pelo PNE, em sua concepção de educação, e os imperativos do governo local.

Partindo desses elementos, o presente capítulo foi desenvolvido de acordo com as questões a seguir: quais os limites e as possibilidades da implementação da GD no município de Mossoró-RN considerando a forma como os diretores chegam ao cargo? Quais são os apontamentos para que a eleição de diretores escolares em Mossoró se constitua em um mecanismo capaz de fomentar a GD no município? Qual o perfil dos diretores escolares em exercício no município de Mossoró?

De abordagem qualitativa, esse estudo se debruçou sobre a realidade do município de Mossoró/RN, e estabeleceu enquanto objetivo analisar o perfil dos diretores escolares da Rede Municipal de Ensino no contexto do monitoramento da meta 19 do Plano Municipal de Educação (PME), Lei nº 3.298, de 04 de agosto de 2015, principalmente, no que concerne ao mecanismo de seleção para o cargo de diretor escolar no âmbito local e as contribuições para a consolidação da GD.

Para tanto, foi realizada uma revisão bibliográfica da literatura da área disponível, considerando principalmente estudos que abordam o PNE (2014-2024) e a GD. Em seguida, foi elaborada análise documental mediante o estudo de documentos nacionais e municipais, os quais sejam: No âmbito nacional, utilizou-se como suporte a Lei Federal 13.005/2014, que aprova o PNE (BRASIL, 2014); o Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2022); a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9.394/1996, que determina a existência do plano decenal de educação (BRASIL, 1996); e a Constituição Federal de 1988, que define a GD como princípio (BRASIL, 1988). No que se refere aos documentos locais, foi considerado o Plano Municipal de Educação (PME) de Mossoró-RN, e as respectivas relações tecidas para com o PNE.

Para esse estudo, também foram elaboradas consultas às bases de dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (Inep), e ao Painel de Estatísticas dos Diretores da Educação Básica, objetivando o acesso

ao perfil dos diretores escolares que chegam ao cargo na Rede Municipal de Ensino de Mossoró-RN. Isto porque compreende-se que o seu percurso formativo precisa ser incorporado como critério para atuar com o compromisso de assumir uma postura democrática, e não autoritária.

Quanto à sua estruturação, este capítulo está organizado em quatro seções. A primeira consiste nessa introdução. A segunda discute o PNE (2014-2024) e os desdobramentos da meta 19, levando em consideração os desafios do monitoramento da GD escolar. A terceira seção destaca o monitoramento da meta 19 do Plano Municipal de Educação de Mossoró-RN. A quarta e última seção desenvolve as considerações finais tecendo algumas críticas à morosidade da ação política local no que concerne ao campo educacional, e seu caráter condescendente em face da necessidade de efetivação da democratização da gestão escolar.

O PNE (2014-2024) e a meta 19: desafios do monitoramento da gestão democrática escolar

O PNE (2014-2024) é um documento que estabelece diretrizes, metas e estratégias para o desenvolvimento da educação no Brasil, com vigência de dez anos. Uma das metas fundamentais do PNE é a Meta 19, que visa promover a Gestão Democrática nas escolas, fortalecendo a participação da comunidade escolar e a autonomia dos gestores educacionais.

Essa perspectiva de gestão na educação se baseia nos princípios da participação, diálogo, transparência e responsabilidade coletiva. Parte desse processo envolve a cooperação de diferentes atores, tais como pais, estudantes, professores, funcionários e comunidade local na tomada de decisões relacionadas à gestão escolar. Os caminhos percorridos em busca da gestão democrática remetem à construção de espaços democráticos de debate e deliberação, valorizando a diversidade de opiniões e promovendo a inclusão de todos os segmentos da comunidade escolar. Considerando a sua importância, ressalta-se que os estudos sobre a temática destacam a contribuição de processos democráticos nas escolas e nos sistemas como meio para a melhoria da qualidade da educação.

Lima (2001) destaca que a GD vai além da mera adoção de procedimentos formais de participação, como a eleição de diretores. Implica em uma mudança cultural e estrutural nas escolas, onde se promove a descentralização do poder, a abertura ao diálogo e a participação efetiva de pais, alunos, professores e funcionários em todos os aspectos da vida escolar. Para este autor, esse é um processo contínuo de construção coletiva, no qual todos os membros da comunidade escolar têm voz e são envolvidos na definição de objetivos, políticas e práticas educacionais, e que busca valorizar a diversidade de perspectivas, incentivar o respeito mútuo e a cooperação, e assegurar a transparência e a prestação de contas.

Na CF/88, a GD é abordada diretamente no Art. 206, que estabelece que o ensino será ministrado com base em princípios como a gestão democrática do ensino público, a participação da comunidade na gestão escolar e a valorização dos profissionais da educação. Além disso, indiretamente, o artigo 205 ressalta que a educação é um direito de todos e um dever do Estado e da família, reforçando a importância da participação e da inclusão de todos os atores envolvidos nos processos formativos (BRASIL, 1988). Já a LDB, em seu artigo 14, destaca a GD como um princípio fundamental para a organização da educação escolar (BRASIL, 1996). A lei determina que os sistemas de ensino devem garantir a participação dos profissionais da educação, dos estudantes, dos pais e da comunidade na elaboração do projeto pedagógico, na escolha dos diretores e na fiscalização da gestão escolar (BRASIL, 1996).

Ambos os documentos estabelecem bases legais sólidas para promover a GD nas escolas brasileiras. Tanto a CF/88 quanto a LDB a reconhecem como um princípio essencial para o desenvolvimento da educação no país, valorizando a participação e o envolvimento de todos os atores escolares na construção de uma educação de qualidade e mais inclusiva.

É imprescindível considerar que a democratização da gestão escolar não é apenas um fim em si mesmo. É também um meio para promover uma educação de qualidade, inclusiva e transformadora, na medida que ela permite que as escolas se adaptem às necessidades e realidades locais, fortaleçam a identidade e cultura escolar, e promovam uma educação mais relevante e

significativa para todos os alunos (LIMA, 2000). Considerando as contribuições de Lima (2000; 2001) para pensar e fazer a GD na escola, é válido enfatizar que esse é um processo dinâmico e participativo, que busca a construção coletiva de uma educação mais justa, democrática e emancipadora, promovendo a democratização das relações de poder.

Convém mencionar que a Meta 19 do PNE (2014-2024) tem como objetivo garantir que todas as escolas públicas de educação básica coloquem em prática o princípio de GD, assegurando a participação de estudantes, pais e profissionais da educação nas decisões institucionais:

Meta 19: assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto. (BRASIL, 2014. p. 59).

Destaca-se que o prazo de dois anos já está esgotado. Para atingir essa meta, por um lado, o PNE estabelece estratégias que associam a GD à escolha de diretores por meio de critérios técnicos de mérito e desempenho e por meio da consulta pública. Por outro lado, amplia essa visão, relacionando-se com a criação de conselhos escolares, promoção de processos transparentes de escolha de gestores e a oferta de formação continuada em gestão democrática.

Dito isso, e diante das limitações de um texto da natureza do PNE, selecionamos o indicador 19A¹ para uma reflexão mais específica sobre o que existe de potencialidade e limites para consolidar tal texto, visto que esse intenta alcançar “100% dos gestores selecionados por meio de processo seletivo qualificado e eleição com participação da comunidade escolar em todo o País” (BRASIL, 2022, 548). O indicador 19A possui abrangência nacional, com a cobertura do “Brasil, redes públicas de educação básica, regiões e unidades da Federação” (BRASIL, 2022, p. 549).

Os dados primários que possibilitam a produção do monitoramento mediante esse indicador são advindos do Censo Escolar da Educação Básica,

¹ O Indicador 19A trata do “Percentual de escolas públicas que selecionam diretores por meio de processo seletivo qualificado e eleição com participação da comunidade escolar” (BRASIL, 2014, s. p.).

realizado anualmente pelo Inep, acessíveis por meio da leitura do relatório do quarto ciclo de monitoramento das metas do PNE (2014-2024). O referido relatório ressalta que existem seis informações para monitorar a forma como os gestores escolares chegam aos cargos, a saber:

- 1) o processo seletivo qualificado e eleição; 2) a indicação/escolha da gestão; 3) o concurso público para o cargo de gestor escolar; 4) o acesso exclusivamente por meio de processo seletivo qualificado; 5) exclusivamente através de eleições com participação da comunidade escolar; e 6) outros. (BRASIL, 2022, p. 394).

Segundo o relatório do quarto ciclo de monitoramento, a combinação de processos seletivos qualificados mais eleições assegurariam o cumprimento desse indicador da meta 19 (BRASIL, 2022). No entanto, a tabela 1 demonstra que os gestores dos poderes executivos, estaduais e municipais não estão dispostos a renunciar às suas condutas político-partidárias para indicação aos cargos de diretores.

Tabela 1 - Formas de acesso ao cargo de diretores escolares.

FORMAS DE ACESSO	2019	2020	2021
Eleição mais processo seletivo	6,6%	6,6%	6,0%
Eleição	20,0%	20,1%	19,1%
Indicação	56,2%	54,2%	56,3%
Processo seletivo	7,2%	7,0%	7,7%
Concurso público	8,3%	8,3%	7,4%
Outros	1,7%	3,1%	3,4%

Fonte: Elaborado a partir do Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação (2014-2024) (2022).

Com base na tabela 1, a indicação político-partidária e as eleições são as formas mais utilizadas pelos sistemas de ensino para se ter acesso ao cargo de diretor. No entanto, desses dois contextos citados, a indicação político-partidária se sobressai, chegando a ser uma realidade em mais da metade dos entes federados. Ao observar a primeira linha da tabela 1, na coluna referente a 2021,

identifica-se uma leve queda em relação ao uso combinado de eleição mais processo seletivo.

Essa variável de redução paulatina também é registrada na segunda linha, que dispõe exclusivamente de eleições. No que diz respeito à indicação, com destaque para as porcentagens disponíveis na terceira linha, há uma tendência de manutenção, embora, em 2020, tenha-se registrado uma pequena redução, mas logo voltou aos patamares de 56,3%, sendo uma pequena diferença de 0,3%, quando comparado com 2019, que foi de 56,2%.

Destaca-se que os processos seletivos, conforme indicado na quarta linha, mantêm-se no percentual acima da casa dos 7%, registrando uma leve subida em 2021, para 7,7%. Já com relação aos concursos públicos, como pode ser observado na quinta linha, esses apresentam uma tendência, ainda que mínima, de redução. Contudo, percebe-se certa estabilidade nos percentuais. Ao desagregar os dados com base na dependência administrativa das escolas, o Relatório do Inep revela que, ao longo dos três anos – 2019, 2020 e 2021 –, as redes municipais adotam os critérios técnicos de mérito e desempenho para selecionar seus diretores de forma insuficiente

Posto isso, “a instalação da democratização da gestão nos municípios brasileiros está mais presente naqueles em que há organizações, cobranças e mobilizações por parte dos sindicatos e da população, como, por exemplo, nas capitais dos estados”, como discute Medeiros (2016, p. 84-85). A participação ativa dos atores coletivos é de suma importância para pressionar os gestores públicos e os respectivos poderes, e no fortalecimento da luta por uma sociedade mais democrática, a partir da escolha dos seus representantes pela comunidade escolar.

No âmbito estadual, em 2021, o número chega à marca de 13%. Todavia, apresenta algumas variações entre 2019 (12,9%) e 2020 (13,6%) (BRASIL, 2022). Quando são agregados os dados do ponto de vista regional, destaca-se a Região Nordeste como aquela que está em primeiro lugar quando o assunto é selecionar diretores com base em critérios técnicos e de desempenho, sendo 36,6%, atendendo parcialmente, ao que prescreve a meta 19. A Região Sul ocupa o segundo lugar, possuindo 30,6%, em 2021, no índice nacional. O

terceiro lugar fica com a Região Sudeste (18,1%), seguida da Região Centro-Oeste, com 9%, e a Região Norte com o menor percentual 5,6%, em 2021.

O monitoramento da meta 19 e seus desdobramentos na gestão democrática: análise preliminar em Mossoró-RN

O município de Mossoró possui uma tradição histórica na implantação de reformas no campo educacional associadas a modelos de gestão pública centrados no planejamento e avaliação dos seus serviços, em caráter notadamente gerencial. Ao se referirem aos Planos Municipais de Educação desse ente federado, Souza e Leão (2022, p. 23) afirmam que essas políticas estão inseridas no sistema municipal de ensino “como instrumentos de gestão democrática, como garantia de participação de representantes da comunidade, na forma da lei”.

A efetivação da gestão escolar democrática depende de diversos fatores e práticas que consubstanciem a participação da comunidade escolar nas tomadas de decisão da escola no que se refere às questões financeiras, pedagógicas e administrativas. Para tanto, de acordo com Libâneo (2004, p. 140), a direção da escola atua tanto no processo organizacional quanto no estabelecimento de ações que mobilizam a comunidade escolar “[...] para a realização eficaz das atividades, pois implica intencionalidade, definição de um rumo, uma tomada de posição perante os objetivos sociais e políticos da escola”.

Por conseguinte, o gestor escolar é o agente que direciona a implementação de princípios e práticas de democratização das ações e relações construídas no âmbito escolar, as quais demandam, necessariamente, a participação ativa da comunidade na consecução de tomadas de decisão subsidiadas em consensos intersubjetivamente construídos por meio do diálogo e argumentação. Dessa maneira, o perfil do gestor escolar condiciona a sua postura e sua concepção de gestão e incide sobre a cultura organizacional do ambiente escolar, pois suas decisões e práticas no exercício da função afetam diretamente as relações humanas intersubjetivas desenvolvidas.

Nessa perspectiva, analisamos os dados do Painel de Estatísticas dos Diretores de Educação Básica do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) com vistas a identificar e discutir o perfil de diretores escolares da rede municipal de educação de Mossoró/RN estabelecendo relação com o monitoramento do indicador 19A do PNE 2014-2024. No mesmo intento, tecemos algumas ponderações crítico-reflexivas sobre o mecanismo de acesso ao cargo de direção escolar nesse ente federado.

Conforme dados do Censo Escolar (2022), a Rede Municipal de Ensino de Mossoró (RME) conta com 209 unidades educacionais. Quanto à dependência administrativa, o município conta com 147 dessas unidades na rede pública, e 63 na privada. Quanto à instância administrativa, uma dessas unidades é federal, enquanto 50 são estaduais, e 96 municipais.

Considerados os dados de gênero dos diretores escolares investidos nas unidades educacionais da RME, verificou-se que, no ano de 2021, as mulheres ocupavam 84,4% dos cargos de direção nas escolas municipais de Mossoró-RN, ultrapassando o percentual nacional de 83,7% (BRASIL, 2023a). Tal aspecto evidencia a predominância feminina nos postos de diretoras de escolas municipais de educação básica (BRASIL, 2023b).

Haja vista que, de acordo com a redação do parágrafo 1º do artigo 67 da LDB, a “experiência docente é pré-requisito para o exercício profissional de quaisquer outras funções de magistério” (BRASIL, 1996, s. p.) – dentre as quais, a função de direção de unidade escolar se insere –, esses percentuais podem ser explicados pela decorrência do processo histórico de feminização da profissão docente, isto é, o aumento quantitativo de mulheres na ocupação de postos de trabalho no magistério em escolas e nos sistemas educacionais (YANNOULAS, 2011).

Quando analisadas as características de formação dos diretores das escolas públicas municipais mossoroenses em 2021, evidenciou-se que 90,6% possuem ensino superior completo, de modo que 78,1% são graduados em cursos de licenciatura, dos quais 62,5% são formados no curso de pedagogia. No que se refere à formação continuada, o percentual de diretores de escolas municipais de Mossoró com pós-graduação atinge apenas 37,5%, dos quais

35,4% possuem especialização, 1% possui título de mestre e 2,1 % possuem título de doutor. O percentual de diretores com nível de pós-graduação *lato sensu* (especialização) é expressivo em relação à pós-graduação *stricto sensu* (mestrado e doutorado).

De acordo com Vieira e Vidal (2014, p. 57), isso pode ser justificado, entre outras hipóteses, pela “[...] dificuldade de acesso a universidades que ofertam esses serviços ou a própria dificuldade da maioria dos profissionais da educação para conciliar estudo e trabalho”, pois, grande parte dos cursos de pós-graduação *stricto sensu* tem natureza acadêmica. Assim, exigem maior envolvimento na realização da pesquisa e possuem carga horária maior em relação aos cursos de pós-graduação *lato sensu*. Diante disso, os cursos de especialização se tornam mais atrativos nos casos em que o objetivo é o acréscimo salarial previsto nos planos de cargos e carreiras.

Contudo, 9,4% dos diretores possuem apenas formação de nível médio e 21,9% possuem grau acadêmico de bacharéis, o que revela uma inadequação da formação para o exercício do cargo por violação às determinações do artigo 64 da LDB:

A formação de profissionais de educação para administração, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional para a educação básica, será feita em cursos de graduação em pedagogia ou em nível de pós-graduação, a critério da instituição de ensino, garantida, nesta formação, a base comum nacional. (BRASIL, 1996).

É notório que as determinações normativas sobre a formação necessária para o exercício do cargo de diretor escolar ainda não são congruentes à realidade do sistema de ensino analisada. Isso se torna ainda mais evidente ao estabelecermos a comparação do sistema municipal de ensino de Mossoró com os sistemas estadual e federal, ficando aquém destes, como apresentado no quadro a seguir.

Quadro 1 - Percentual de gestores com nível superior por dependência administrativa.

Dependência Administrativa	Ano do Censo		
	2019	2020	2021
Federal	100%	100%	100%
Estadual - Rio Grande do Norte	90,38%	90,38%	100%
Municipal – Mossoró	92,78%	92,71%	90,63%

Fonte: Elaborado pelos autores com dados coletados no Painel de Estatísticas dos Diretores da Educação Básica (BRASIL, 2023a).

Observados os percentuais apresentados no quadro 1, e no que se refere ao ano de 2021 em comparação ao ano de 2019, os dados revelam uma queda de aproximadamente 2 (dois) pontos percentuais (p.p.) no número de gestores escolares com nível superior no Sistema Municipal de Ensino de Mossoró. Na contramão das dependências estaduais e federais de ensino, o município apresenta decréscimo no quesito de formação.

Tomando por base esse mesmo marco temporal, é identificado uma baixa também na formação em âmbito de pós-graduação *lato sensu*, contabilizando redução de 13 (treze) p.p. para cursos de especialização (BRASIL, 2023a). A realidade indagada de declínio na formação inicial e continuada dos diretores escolares pode ser reflexo da ausência de critérios para seleção qualificada desses profissionais e da falta de eleições com participação da comunidade escolar. Isso contradiz o próprio PME, mais precisamente, no que se refere ao disposto na redação da estratégia 19.16: “ofertar pós-graduação (*lato sensu* e *stricto sensu*) em parceria com as universidades: federal, estadual e Institutos Federais, para diretores e gestores escolares, a partir do segundo ano de vigência deste Plano” (MOSSORÓ, 2015, s. p.).

No que concerne à implementação da Gestão Democrática, prevista na meta 19 do PNE (2014-2024) e no PME (2015-2025) de Mossoró/RN, verifica-se que ainda há muito caminho a ser percorrido e muitas práticas a serem efetivadas para o alcance da meta. Nesta ocasião, problematizamos o indicador 19A do PNE, que pressupõe o uso de processo seletivo qualificado e eleição com participação da comunidade escolar como mecanismos de seleção de

gestores das escolas públicas de educação básica. Nesse ínterim, a forma de provimento ao cargo é fundamental para que os princípios democráticos sejam garantidos.

Entretanto, a realidade brasileira e, mais precisamente, o município de Mossoró-RN, estão longe de alcançar esse intento. Os dados revelam que 92,7% dos diretores escolares municipais acessam o cargo exclusivamente por indicação/escolha da gestão; 5,2% por processo seletivo qualificado e escolha/nomeação da gestão; e 1,0% exclusivamente por processo eleitoral com participação da comunidade escolar. Diante disso, o clientelismo entendido como “[...] apropriação *privada* da coisa *pública*”, persiste nas instâncias educacionais do município, ignorando as disposições constitucionais e legais que definem o princípio da GD no ensino público (FARIAS, 2000, p. 49, grifos do autor). O clientelismo preconiza, dentre seus preceitos, o controle do eleitorado pelo poder executivo, constituindo-se um mecanismo que prioriza as afinidades políticas em detrimento de critérios democráticos deliberativos e/ou de processo seletivo qualificado para a escolha dos dirigentes escolares.

Estudos realizados por Medeiros (2011; 2013; 2016) evidenciam que, em função da manutenção das práticas clientelistas, a rede municipal de ensino de Mossoró/RN desconsidera a participação da comunidade escolar no processo de escolha dos diretores, os quais são delegados via indicação política para o exercício da função, eximindo o processo de qualquer vínculo com os pressupostos democráticos. Ademais, o município ainda não atendeu ao disposto na meta 19 do PME (2015-2025):

META 19: Assegurar condições, no prazo de 1 (um) ano, para elaboração, aprovação e implantação da Lei de Gestão Democrática, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, por meio de eleições diretas, no âmbito das escolas públicas municipais, prevendo recursos e apoio técnico da União e do Estado. (MOSSORÓ, 2015, s.p.).

Em algumas ocasiões distintas, a Câmara Municipal de Vereadores de Mossoró (CMM) tem sido acionada para discutir, em plenário, através de audiências públicas, e de suas comissões temáticas, os sentidos postos para o

processo legislativo referente a esse aspecto da GD. Por conseguinte, dois Projetos de Lei (PL) distintos vieram a ser encaminhados à CMM visando a regulamentação da GD na RME, a saber: o primeiro, de nº 1.343, de 20 de novembro de 2020 (MOSSORÓ, 2020), não chegou a tramitar na casa legislativa, haja vista pedido de arquivamento mediante requerimento do autor, em acordo com o teor do ofício 36/2021-PMM, apresentado na 1ª sessão ordinária da CMM em 10 de fevereiro de 2021; e o segundo, de nº 183/2021 (MOSSORÓ, 2021), chegou a tramitar na câmara, contudo, foi declarado inconstitucional pela Comissão de Constituição, Justiça e Redação (CCJR).

Posteriormente, nenhum novo encaminhamento foi interposto para além dessa movimentação no Sistema de Apoio ao Processo Legislativo da Prefeitura de Mossoró-RN. Evidencia-se que o grande desafio para a consolidação da GD consiste na falta de um respaldo legal que direcione e institua sua efetivação na RME. A ausência de uma lei que trate diretamente da sua implementação fragiliza o discurso e a concretização na rede municipal de ensino e corrobora com a perpetuação de práticas clientelistas, instrumentalizadas e de centralização do poder na escola.

Diante das análises e discussões, elabora-se dois pontos nevrálgicos para que o município avance na promoção e fortalecimento da GD, quais sejam: 1) elaboração de Lei específica sobre a GD no sistema municipal de ensino; e 2) implantação de eleições para a escolha dos diretores escolares com a participação direta da comunidade escolar.

Em seguimento e endosso aos cânones sistêmicos que ludibriam a democratização da escola pública, evidencia-se as informações que concernem ao vínculo institucional dos diretores das escolas municipais de Mossoró/RN. Em 2021, 89,6% eram servidores com contratos temporários; 3,1% contratados via Consolidação das Leis do Trabalho (CLT); e apenas 7,3% eram concursados e possuíam vínculo efetivo (BRASIL, 2023a). A instabilidade do vínculo de trabalho favorece a subserviência dos diretores escolares, cerceando as possibilidades de construção da autonomia desses profissionais, o que, por conseguinte, inibe os potenciais da dimensão política e pedagógica inerente aos fazeres da gestão escolar.

De acordo com Paro (2003, p. 74), o objetivo principal da eleição para diretores escolares reside no fato de que, “sendo escolhido pelos servidores da escola e pela comunidade, o dirigente escolar possa articular-se aos interesses dos que o elegeram”. Dessa maneira, a eleição é um instrumento que viabiliza o controle democrático para acesso ao cargo através da participação, pelo voto, e, ainda, age contra o clientelismo na medida em que se contrapõe aos interesses arbitrários e particularistas próprios dos sistemas de indicação política.

Contudo, o discurso da democratização da gestão escolar ainda é insuficiente considerando os dados analisados, os quais evidenciam “[...] distanciamento entre o princípio constitucional da ‘gestão democrática do ensino público’ e as ações desenvolvidas pelos sistemas municipais do Rio Grande de Norte, as quais reforçam as formas de dominação tradicional/patrimonial” (MEDEIROS, 2016, p. 94-95).

A democratização da gestão escolar envolve diversos aspectos, dentre os quais está a busca pela implementação de mecanismos democráticos para escolha do diretor e a construção de espaços discursivos e deliberativos que assumam a prerrogativa de descentralização do poder na escola, e, ainda, a construção da autonomia escolar. Esses fatores não estão descolados, mas interligados entre si. Diante disso, não podemos desconsiderar que a preservação da indicação política como mecanismo principal para a escolha dos dirigentes escolares coloca em xeque as demais iniciativas democráticas estabelecidas na rede municipal de ensino de Mossoró-RN.

Medeiros (2011, p. 140) alerta para o fato de que a democratização do acesso ao cargo de diretor escolar “produz ou pode produzir alterações nas atitudes, comportamentos, procedimentos”, as quais, possivelmente, seriam extinguidas nos casos em que o acesso ao cargo se dá por meio de mecanismos arbitrários e clientelistas. Isso se justifica pelas relações de poder e de dominação inerentes ao processo, isto é, as ações do diretor escolar indicado estão condicionadas não apenas pelos objetivos comuns da instituição de ensino e sua comunidade escolar, mas, também, pelos interesses daquele que o colocou no cargo. Por conseguinte, “a democratização se articula política e

epistemologicamente com a autonomia profissional do gestor ou gestora escolar” (MEDEIROS, 2011, p. 149).

Não obstante, é necessário retomar o pressuposto de que a eleição para diretor escolar, por si só, não garante a efetivação da GD, embora seja um caminho para tal. Logo, a ausência da tradição democrática somada a uma cultura escolar alheia à participação social é uma barreira. Paro (2001, p. 68) afirma que “o processo de escolha é apenas um dos múltiplos determinantes a influir na maneira de gerir a escola e, em especial, no modo de agir do próprio diretor”. Aqui, releva-se o perfil e a dimensão subjetiva desses profissionais para o exercício de suas funções.

Considerações Finais

A Gestão Democrática é um princípio fundamental para a promoção de uma educação de qualidade e inclusiva. A Meta 19 do PNE reconhece a importância de envolver a comunidade escolar na tomada de decisões, fortalecendo a participação de estudantes, pais e profissionais da educação. A implementação efetiva da gestão democrática nas escolas requer o compromisso de todos os envolvidos, bem como investimentos em formação e capacitação. Ao promovê-la, estamos construindo espaços de diálogo e colaboração, nos quais cada voz é ouvida e valorizada.

Isso contribui para a construção de uma cultura escolar mais inclusiva, na qual as diferenças são respeitadas e as necessidades de todos são consideradas. Para alcançar plenamente a Meta 19 do PNE, é necessário superar desafios e resistências, investir em políticas e práticas que fortaleçam a GD e criar oportunidades para a participação efetiva de todos os membros da comunidade escolar. Ao fazê-lo, construiremos um sistema educacional mais justo, equitativo e responsável, no qual cada aluno tenha a oportunidade de desenvolver seu potencial máximo e contribuir para uma sociedade mais democrática e participativa.

O contexto de implementação da GD em Mossoró-RN é perpassado por vieses bastante desafiadores, notadamente quanto às disputas de poder

mediadas pelo caráter político-clientelista das gestões dos chefes do Poder Executivo. Destarte, esta tem sido alvo de discussões no plano de formulação jurídico-normativa de instrumentos e dispositivos legais que a sumarizam e sintetizam tentativas de tornar realidade o acesso ao cargo de diretor escolar mediante eleições diretas e participativas, com a comunidade escolar.

A propositura de uma lei que estabelece a GD via escolha de diretores por meio da eleição encontra resistência no âmbito municipal. Constatou-se a existência de tramitação de dois projetos de lei distintos que foram encaminhados à Câmara Municipal de Mossoró. O primeiro projeto de lei propunha a regulamentação na Rede Municipal de Ensino, mas não chegou a tramitar na casa legislativa. O segundo projeto de lei dispõe sobre a mesma matéria e tramitou na câmara, mas foi rejeitado por unanimidade dos votantes aptos e declarado inconstitucional. O projeto pretendia reestruturar as unidades educacionais, uma vez que prevê autonomia administrativa e financeira, além de trazer previsões que disciplinam critérios para escolha de diretores.

Com relação à formação dos diretores, conclui-se que 90,6% deles possuem ensino superior completo e 78,1% são graduados em cursos de licenciatura, sendo que 62,5% são formados no curso de pedagogia. Com relação à formação continuada, apenas 37,5% dos diretores possuem pós-graduação, sendo que 35,4% possuem especialização, 1% possui título de mestre e 2,1% possuem título de doutor. Considera-se ainda que 9,4% dos diretores possuem apenas formação de nível médio, e 21,9% possuem grau acadêmico de bacharéis. É possível inferir que a baixa porcentagem de diretores com pós-graduação pode ser vista como um fator limitante para a melhoria da qualidade da educação, uma vez que a formação continuada é fundamental para o aprimoramento das práticas pedagógicas e para o desenvolvimento de habilidades e competências necessárias para o exercício do cargo.

Além disso, a presença de diretores com formação inadequada (nível médio ou bacharelado) pode ser vista como uma violação às determinações do artigo 64 da LDB 9.394/1996, que estabelece que “a formação dos profissionais de educação para administração, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional para a educação básica será feita em cursos de

graduação em pedagogia ou em nível de pós-graduação, a critério da instituição de ensino, garantida, nesta formação, a base comum nacional”. Quando analisamos o perfil atual dos diretores da rede municipal de ensino de Mossoró-RN, podemos observar que ele reflete uma série de contradições decorrentes das normas e regulamentos que moldam e restringem o potencial do princípio democrático estabelecido na legislação educacional brasileira.

Referências

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 27833.

BRASIL. Presidência da República. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. Planejando a Próxima Década Conhecendo: as 20 Metas do Plano Nacional de Educação. Brasília: Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (MEC/ SASE), 2014.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2022. Brasília, DF: Inep, 2022, 572 p.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Painel de Estatísticas dos Diretores de Educação Básica. Brasília, DF: Inep, 2023a.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Censo Escolar da Educação Básica 2022: Resumo Técnico. Brasília, 2023b.

FARIAS, Francisco Pereira. Clientelismo e democracia capitalista: elementos para uma abordagem alternativa. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v. 1, n. 15, p. 49-65, 2000.

FÓRUM NACIONAL POPULAR DE EDUCAÇÃO (FNPE). CONAPE: documento final. Natal: CONAPE, 2022.

SOUZA, Allan Solano; LEÃO, Bruno Layson Ferreira. Planos municipais de educação e responsabilidade educacional em Mossoró-RN: o que os

documentos revelam?. Sala 8 - Revista Internacional em Políticas, Currículo, Práticas e Gestão da Educação, v.1, n. 1, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.29327/265507.1.2>. Acesso em 18 maio 2023.

LIBÂNEO, José Carlos. Organização e Gestão da Escola: Teoria e Prática. Goiânia: Ed. Alternativa, 2004.

LIMA, Licínio. Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos. São Paulo: Editora Cortez, 2001.

LIMA, Licínio. Participação e governo das escolas. Lisboa: Editora Edições Asa, 2000.

MEDEIROS, Arilene Maria Soares de. Democratização da gestão escolar: avanços e recuos. Revista Eletrônica de Educação, São Carlos, v. 7, n. 1, p. 347-360, 2013.

MEDEIROS, Arilene Maria Soares de. Democratização e mudanças práticas na gestão escolar. Linhas Críticas, Brasília/DF, v. 17, n. 32, p. 137-150, 2011.

MEDEIROS, Arilene Maria Soares de. Discurso da democratização da gestão à deriva do clientelismo. In: GARCIA, Luciane Terra dos Santos; FREITAS, Alessandra Cardoso de (org.). Gestão educacional democrática: avaliação e práticas. Natal: EDUFRN, 2016.

MOSSORÓ. Plano Municipal de Educação, Lei nº 3.298, de 04 de agosto de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação do Município de Mossoró, de duração decenal, e dá outras providências. Mossoró, RN, 04 de agosto de 2015.

MOSSORÓ. Projeto De Lei Nº 1243, De 23 de Novembro de 2020. Dispõe sobre a Gestão Democrática da Rede Pública Municipal de Ensino do Município de Mossoró. Mossoró: Câmara Municipal de Mossoró, 2020.

MOSSORÓ. Projeto de Lei Ordinária do Legislativo 183/2021. Dispõe sobre a Gestão Democrática da Rede Pública Municipal de Ensino do Município de Mossoró e dá outras providências. Mossoró: Câmara Municipal de Mossoró, 2021.

PARO, Vitor Henrique. Escritos Sobre Educação. São Paulo: Xamã, 2001.

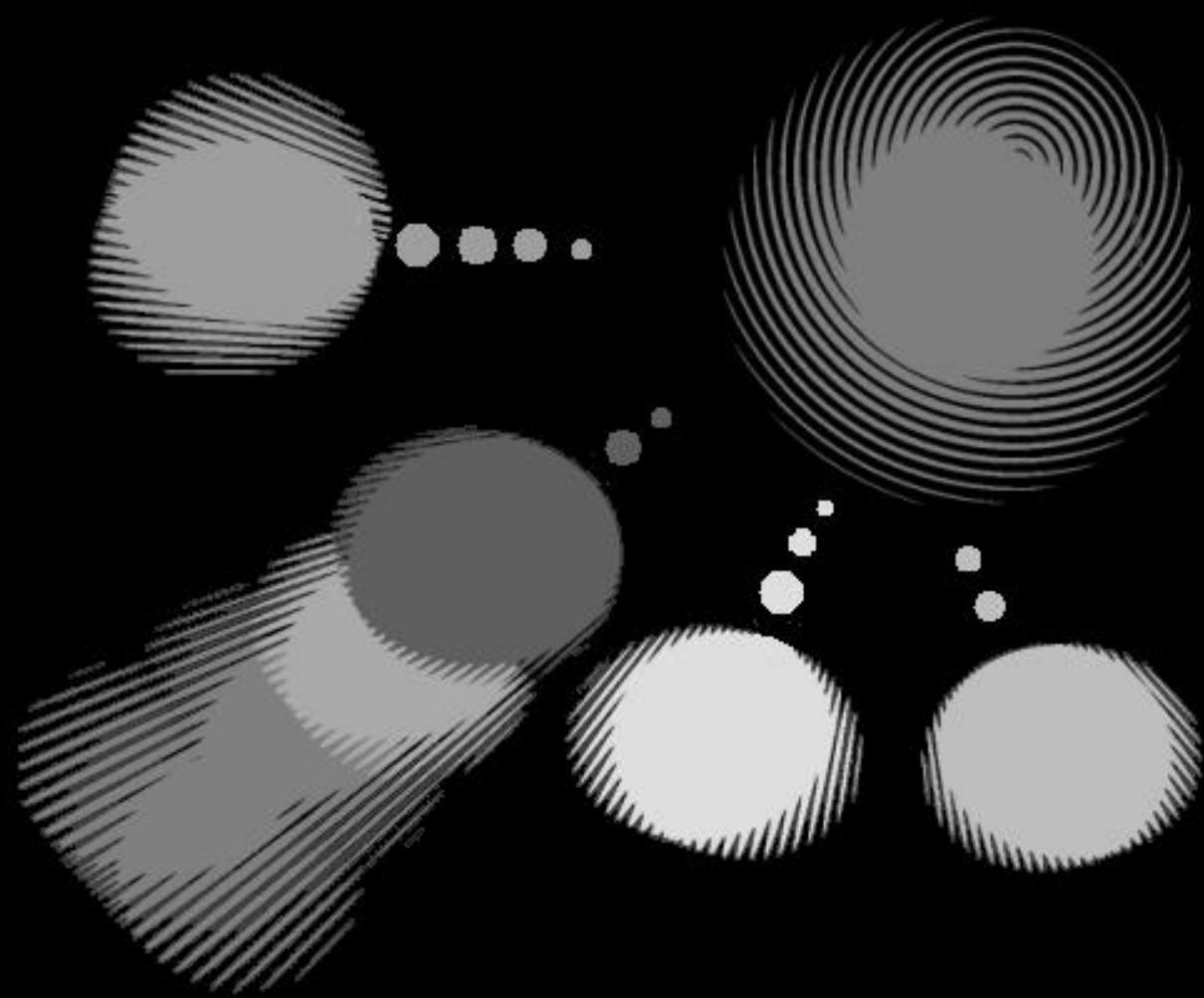
PARO, Vitor Henrique. Eleição de diretores: a escola pública experimenta a democracia. São Paulo: Xamã, 2003.

SILVA, Mie Nakayama Dantas da. A difícil democracia nas escolas públicas estaduais da 12ª Direc -RN: avanços e recuos nas eleições para diretores. 2022. 167 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, Mossoró, 2022.

VIEIRA, Sofia Lerche; VIDAL, Eloísa Maia. Perfil e Formação de Gestores Escolares no Brasil. *Dialogia*, São Paulo, v. 1, n. 19, p. 47-66, 2014.

YANNOULAS, Sílvia. Feminização ou feminilização? apontamentos em torno de uma categoria. *Temporalis*, Brasília, v. 11, n. 22, p. 271-292, 2011

SOBRE AUTORES



SOBRE AUTORES**ALDA MARIA DUARTE ARAÚJO CASTRO.**

Doutora em Educação pela UFRN, Professora Associada IV. Líder do Grupo de Pesquisa Política de Educação Superior (UFRN) no Diretório de Grupos de Pesquisa do Brasil/CNPq.

E-mail: aldacastro01@hotmail.com.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1267050454995209>.

Orcid: <http://orcid.org/0000-0001-6740-6257>

ALIAN PAIVA DE ARRUDA DO NASCIMENTO.

Mestra em Geografia pela UFRN, Doutoranda em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação (UFRN), Membro do Grupo de Pesquisa Política de Educação Superior (UFRN) no Diretório de Grupos de Pesquisa do Brasil/CNPq, Professora do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte.

E-mail: alian.paiva@escolar.ifrn.edu.br

Lattes: [Lattes: https://lattes.cnpq.br/8923504016008107](https://lattes.cnpq.br/8923504016008107)

Orcid: [0000-0002-7038-3719](https://orcid.org/0000-0002-7038-3719)

ALINE FAGNER DE CARVALHO E COSTA.

Doutora e mestre em educação, graduada em ciências sociais pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Professora adjunta da Universidade Federal do Tocantins (UFT), onde atualmente coordena o curso de Pedagogia.

E-mail: alinefagner@uft.edu.br.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4982145389483105>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-6576-7486>

ALLAN SOLANO SOUZA.

Doutor em Educação. Professor Classe III, Nível VI, da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte/UERN. Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Educação, da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte-POSEDUC/UERN.

E-mail: allansouza@uern.br

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3065102801690294>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4963-0922>

ANA PAULA DE ARAÚJO TAVARES.

Mestra em Educação pela UFRN, Doutoranda em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação (UFRN), Membro do Grupo de Pesquisa Política de Educação Superior (UFRN) no Diretório de Grupos de Pesquisa do Brasil/CNPq, Professora dos municípios de João Câmara-RN e Macaíba-RN.

E-mail: anapdeat@gmail.com

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8968634168101043>

Orcid: <https://orcid.org/0009-0005-0031-0521>

ANÁRIO DORNELLES ROCHA JUNIOR.

Doutor em Educação (UFG). Licenciado em Educação Física (UFG). Bacharel em Direito (PUCGO). Professor da Universidade Estadual de Goiás (UEG).

E-mail: anariojr@gmail.com

Lattes; <http://lattes.cnpq.br/7969583406254114>

ANDRÉIA DA SILVA QUINTANILHA SOUSA.

Doutora em Educação pela UFRN. Professora Associada da Universidade Federal de Rondônia, lotada provisoriamente na UFRN. Professora do quadro permanente do Programa de Pós-Graduação em Educação PPGED/UFRN. Líder do Grupo de Pesquisa Análise de Políticas Públicas Intersetorial, coordenando a pesquisa intitulada "Análise Cognitiva e Políticas Públicas: cenários, defesas e perspectivas" (UFRN). Colaboradora nos Grupos de pesquisa Estado, Política e História da Educação (UFG) e Grupo de Política do Ensino Superior (UFRN).

E-mail: andreia.quintanilha@ufrn.br

<https://lattes.cnpq.br/9086814725183565>

<https://orcid.org/0000-0002-4540-4020>

ANTÔNIO CABRAL NETO.

Doutor em Educação pela Universidade de São Paulo (USP). Docente Titular do Centro de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Componente do Grupo de Pesquisa Políticas e Gestão da Educação (Diretório CNPq).

E-mail: acabraln@yahoo.com.br

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2272273005907974>

Orcid: <http://orcid.org/0000-0001-7506-0807>

BRUNO LAYSON FERREIRA LEÃO.

Doutorando em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGEd/UFRN), vinculado à linha de pesquisa “Educação, política e práxis educativas”, Mestre em Educação (UERN), Pedagogo (UNIASSELVI) e Administrador (UFERSA). Membro do grupo de pesquisa em rede UFG e UFRN, intitulada Expansão e Qualidade da Educação Superior no contexto do PNE 2014-2024: transições políticas, novos modos de regulação e perspectiva de controle social.

IES: Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)

E-mail: bruno.leao.098@ufrn.edu.br

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1757250892634809>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1259-9826>

CICLENE ALVES DA SILVA.

Doutora em Educação pela UFPE (2018). Professora Adjunta IV da UERN. Professora Permanente do Programa de Pós-Graduação em Educação da UERN. Líder do Grupo de Pesquisa em Estado, Educação e Sociedade, do diretório do grupo de pesquisa do Brasil (CNPq).

E-mail: ciclenealves@uern.br

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2387138386682975>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2704-5415>

CLÁUDIA BANDEIRA.

Pedagoga, mestre em educação pela PUC/São Paulo, atual coordenadora da Iniciativa De Olho nos Planos, assessora das áreas de educação e juventude da organização Ação Educativa.

Email: bandeira.clau@gmail.com

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1924282527145909>

ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-2240-4460>

DANIELA DA COSTA BRITTO PEREIRA LIMA.

Pedagoga, Doutora em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (UFRJ) e Pós-Doutora em Educação (UFMT). Professora do Curso de Pedagogia da UFG e atual coordenadora (2022-2024) do Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação/UFG. Diretora de Publicação da Unirede (2021-2022). Líder do Grupo de Estudos e Pesquisas em Tecnologias e Educação a Distância – GEaD/CNPq/UFG. Editora chefe da Revista EmRede (Unirede) e Editora Associada da RBPAE. Foi coordenadora geral da Rede de pesquisa em Educação a Distância da região Centro-Oeste (CNPq, 2015-2018; 2019-2021) e atualmente é líder da Rede de Pesquisa em EaD Brasil, América Latina e Moçambique (Unirede, 2021-2024).

E-mail: daniela_lima@ufg.br.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2278807353455371>.

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1075-2113>.

GEaD - <http://dgp.cnpq.br/dgp/espelhogrupo/291544>.

DANIELE DA ROCHA CARVALHO.

Doutora em Educação pela UFRN, Mestre em Ciências Contábeis pela Universidade de Brasília (UNB), Professora Adjunto IV UFRN. Membro do Grupo de Pesquisa Política de Educação Superior (UFRN) no Diretório de Grupos de Pesquisa do Brasil/CNPq.

E-mail: daniele.rocha@ufrn.br

Lattes: <https://lattes.cnpq.br/9834051845715231>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9155-2534>

DENISE CARREIRA.

Professora da Faculdade de Educação da USP, mestre e doutora em educação pela FEUSP, pos-doutoranda em educação pela UFMG. Vice-coordenadora da área Estado, Sociedade e Educação da pós-graduação da FEUSP. Fundadora da Iniciativa De Olho nos Planos e integrante da Rede Internacional de Ativistas do Fundo Malala e da coordenação da Articulação contra o Ultraconservadorismo na Educação.

E-mail: denisecarreira@usp.br

Lattes: <https://lattes.cnpq.br/1373888055269449>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-6929-4199>

DJAMIRO FERREIRA ACIPRESTE SOBRINHO.

Mestre em Sociedade Democrática, Estado e Direito pela Universidade do País Basco EHU/UPV (2010). Professor assistente da URCA. Integrante do Projeto de Pesquisa

Expansão e qualidade da Educação Superior no contexto do Plano Nacional de Educação - PNE 2014-2024: Transições políticas, novos modos de regulação e perspectiva de controle social (UFG). Pesquisador do Grupo de Pesquisa Análise de Políticas Públicas Intersetorial (GAPPI).

E-mail: djamiro.acipreste@urca.br

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8138176681043938>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4559-1126>

EMANUELLE LOURENÇO DO NASCIMENTO.

Mestre em Educação pelo PPGED/UFRN. Membro do Grupo de Pesquisa Análise Cognitiva e Políticas Públicas: cenários, defesas e perspectivas (UFRN). Integrante do Projeto de Pesquisa Expansão e qualidade da Educação Superior no contexto do Plano Nacional de Educação - PNE 2014-2024: Transições políticas, novos modos de regulação e perspectiva de controle social (UFG). Professora da rede pública de São Gonçalo do Amarante - Rio Grande do Norte.

E-mail: emanuelleln@gmail.com

Lattes: <https://lattes.cnpq.br/5231197287830215>

Orcid: <https://Orcid.Org/0000-0003-4830-8971>

FABIANA ARAÚJO NOGUEIRA.

Doutoranda e Mestre em Educação pelo Programa de Pós-graduação em Educação (PPGED/UFRN). Pedagoga pela UFRN. Pesquisa as temáticas da Internacionalização e Expansão da Educação Superior. Membro do grupo de pesquisa em rede UFG e UFRN, intitulada Expansão e Qualidade da Educação Superior no contexto do PNE 2014-2024: transições políticas, novos modos de regulação e perspectiva de controle social.

E-mail: fabiaaraujo25@gmail.com

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1713426764650482>

ORCID: <https://orcid.org/0002-3378-2841>

FERNANDA JULIANO DA SILVA ALTINO.

Graduanda de Pedagogia-Licenciatura na UFG.

E-mail: fernanda.altino@discente.ufg.br

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0496734649365970>

Orcid: <https://orcid.org/0009-0001-7071-1014>

FRANCISCA EDILMA BRAGA SOARES AURELIANO.

Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2016). Professora do Departamento de Educação do Campus Avançado de Patu da Universidade do Estado do Rio do Norte. Líder do Grupo de Pesquisa Formação, Currículo e Ensino da UERN.

E-mail: edilmabraga@uern.br.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8608923801830565>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-6891-8868>

GILNEIDE MARIA DE OLIVEIRA LOBO.

Doutora em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGEd/UFRN), vinculada à linha de pesquisa “Educação, política e práxis educativas”, Mestre em Educação pelo POSEDUC/UERN, graduada em Pedagogia pela UERN e atualmente Diretora de Planejamento e Gestão Educacional da Secretaria Municipal de Educação de Mossoró (SME). É Membro do grupo de pesquisa em rede UFG e UFRN, intitulada Expansão e Qualidade da Educação Superior no contexto do PNE 2014-2024: transições políticas, novos modos de regulação e perspectiva de controle social.

E-mail: gilneide.lobo.480@ufrn.edu.br

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1971013039276533>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1434-2469>

GIRLIANY SANTIAGO SOARES.

Mestre em Educação pela UFRN. Doutoranda em Educação (UFRN). Professora substituta do Departamento de Fundamentos e Políticas da Educação DFPE/UFRN. Integrante do Grupo de Pesquisa em Análise de Políticas Públicas Intersetorial - GAPPI (UFRN), Projeto de Pesquisa Expansão e qualidade da Educação Superior no contexto do Plano Nacional de Educação - PNE 2014-2024: Transições políticas, novos modos de regulação e perspectiva de controle social (UFG).

E-mail: girliany.santiago@ufersa.edu.br

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9355875325095877>

Orcid: <https://orcid.org/0009-0001-2474-486X>

HIGO GABRIEL SANTOS ALVES.

Mestrando em Educação pela UEG. Graduado em Serviço Social pela Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri. Está lotado como Assistente Social na Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis da UFG.

E-mail: higoalves@ufg.br

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5761732346728537>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1796-6341>

JOÃO FERREIRA DE OLIVEIRA.

Doutor em Educação pela USP (2000). Professor Titular da UFG. Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq - Nível 1B - CA ED – Educação. Líder do Grupo de Pesquisa Estado, Política e História da Educação no Diretório de Grupos de Pesquisa do Brasil/CNPq.

E-mail: joao_ferreira_oliveira@ufg.br.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9753142663168623>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4135-6340>

JOICY MARA REZENDE ROLINDO.

Doutoranda em Educação pela UFG, mestre em Educação pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC-GO). Docente da Universidade Evangélica de Goiás - UniEvangélica, da Secretaria de Estado da Educação (SEDUC_GO) e da Secretaria Municipal de Educação de Anápolis.

E-mail: joicy.rolindo@uol.com.br

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2138086247440898>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0102-3314>

JONATHAN ALVES MARTINS.

Doutor em Educação pelo PPGED/UFRN. Professor Substituto no Departamento de Administração Escolar FaE/UFMG. Membro do Grupo de Pesquisa Estado, Política e História da Educação (UFG) e do Grupo de Pesquisa Análise Cognitiva e Políticas Públicas: cenários, defesas e perspectivas (UFRN).

E-mail: jonathan.martins.084@ufrn.edu.br

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5763754600916472>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0104-6791>

LÚCIA MARIA DE ASSIS.

Doutora em Educação pela UFG com estágio pós-doutoral pela USP. É professora aposentada da UFG e docente voluntária no PPGE/UFG.

E-mail: luciaassis@ufg.br.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3762461583276086>

Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-6380-2129>

LUIZ FERNANDES DOURADO.

Professor Titular Emérito da Universidade Federal de Goiás. Presidente da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE). Membro do Conselho Técnico Científico da Educação Básica da CAPES. Membro do Fórum Nacional de Educação e do Fórum Nacional Popular de Educação.

E-mail: luizdourado1@gmail.com

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1883931901388039>

LUIZA RODRIGUES DOS SANTOS.

Mestre em Educação pela UEG. Graduada em Pedagogia pela PUC-Goiás.

E-mail: rosantos.luiza@gmail.com.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8989294447061975>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8142-1290>

MARIA APARECIDA DE QUEIROZ.

Doutora em Educação pela Universidade de São Paulo. Membro do Projeto de Pesquisa Expansão e Qualidade da Educação Superior no contexto do Plano Nacional de Educação/PNE 2014-2024: transições políticas, novos modos de regulação e perspectiva de controle social / UFG/UFRN/ Brasil/CNPQ.

E-mail: cidinhaufrn@gmail.com

Lattes: <https://orcid.org/0000-0002-7204-6847>

MARIA GORETTI CABRAL BARBALHO

Doutora em Educação pela UFRN, Professora Associada IV, integrante do Grupo de Pesquisa Política de Educação Superior (UFRN) no Diretório de Grupos de Pesquisa do Brasil/CNPq,

E-mail: barbalho.goretti@gmail.com

Lattes: <https://lattes.cnpq.br/9999709754863111>.

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0103-5956>

MATHEUS LUCAS SILVA DE SOUZA

Doutorando em Educação pelo PPGED/UFRN, Mestre em Educação pelo PPGED/UFRN, Graduado em Pedagogia pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Pesquisador vinculado a Linha de Pesquisa "Educação, Política e Práxis

Educativa" do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, é membro cadastrado do Grupo de Pesquisa de Políticas do Ensino Superior do Diretório do CNPQ.

IES: Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)

E-mail: matheuslucasrn@gmail.com

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1535503515836747>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5673-866X>

NELSON CARDOSO AMARAL.

Doutor em Educação pela UNIMEP (2002). Estágio pós-doutoral na USP (2014). Professor Associado da UFG, aposentado. Presidente da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (FINEDUCA) no período 2022-2023.

E-mail: nelsoncardosoamaral@gmail.com

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3161592631250103>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3593-9582>

PEDRO ISAAC XIMENES LOPES.

Doutor em Educação pela UFRN. cursou o Programa de Doutorado Sanduíche no Instituto de Educação da Universidade de Lisboa. Possui, pela UFRN, mestrado, bacharelado e licenciatura em Ciências Sociais. Formado em Pedagogia pela Uninassau. Já atuou como docente em cursos de graduação de formação de professores e de pós-graduação. Atualmente é Técnico em Assuntos Educacionais da UFRN e membro da Comissão Própria de Avaliação (CPA).

E-mail: pedro.isaac@ufrn.br

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1384404159224120>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0788-8842>

REGINA CELI ALVARENGA DE MOURA CASTRO

Professora Faculdade de Educação – Universidade Federal do Pará. Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2023)

<http://lattes.cnpq.br/6892885831453424>

E-mail: reginalmm@yahoo.com.br

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-8963-3108>

RENATA RAMOS DA SILVA CARVALHO.

Doutora em Educação pela UFG (2018). Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Goiás, Unidade Universitária de Inhumas. Integrante da Rede Universitas/Br e Coordenadora do Grupo de Estudo e Pesquisa em Políticas Educacionais - GEPPE-UEG/Inhumas.

E-mail: renata.ramos@ueg.br

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9139962889438722>

Orcid: 0000-0002-7461-6698

RAYANNE KAROLAYNE SILVESTRE DA ROCHA.

Pedagoga pela UFRN (2020). Mestranda em Educação pelo Programa de Pós-graduação em Educação da UFRN. Membro do Grupo de Pesquisa Política de Educação Superior (UFRN) no Diretório de Grupos de Pesquisa do Brasil/CNPq.

E-mail: rayanne.rocha.113@ufrn.edu.br.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8867850487052831>.

Orcid: <https://orcid.org/0009-0001-7141-6922>

RUTE REGIS DE OLIVEIRA DA SILVA.

Doutora em Educação pela UFRN (2015). Professora da UFRN. Coordenadora do Fórum Estadual de Educação do RN.

E-mail: ruteregis1@gmail.com

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9577330602832953>

Orcid: 0000-0002-7483-1419

SYLVANA DE OLIVEIRA BERNARDI NOLETO.

Doutora em Educação, mestre em Educação Brasileira e graduação em Pedagogia pela UFG. Professora do Mestrado Acadêmico do PPGE/UEG. Atualmente é Coordenadora Setorial do Curso de Pedagogia da UnU Inhumas/UEG.

E-mail: sylvana.bernardi@gmail.com.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4308852280662013>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-6532-4637>

SUELAYNNE LIMA DA PAZ.

Doutora em Educação pela UFG (2016). Professora Adjunta IV da UEG. Membro do Grupo de Pesquisa Estado, Política e História da Educação no Diretório de Grupos de Pesquisa do Brasil/CNPq.

E-mail: suelaynne.paz@ueg.br.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2600098954912645>.

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7651-1697>.

THAYSE MYCHELLE DE AQUINO FREITAS.

Doutoranda em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (PPGEd/UFRN), vinculado à linha de pesquisa “Educação, Estudos Sócio-Históricos e Filosóficos”. Mestre em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação (POSEDUC) da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN) e graduada em Pedagogia pela (UERN). Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

Email: thayse.freitas.017@ufrn.edu.br

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3686766246397438>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-6260-6636>

THAYS SANTOS SOUZA.

Doutoranda em Educação pela UFG. Possui Mestrado Profissional em Gestão Organizacional (UFG) e Graduação em Administração (2011) e Licenciatura em Pedagogia (2022). Atua como servidora técnica administrativa da UFG.

E-mail: thayssantos@ufg.br.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1175139134439407>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8208-3246>

ISBN 978-65-87561-39-4