

O NOVO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO: DESAFIOS PARA A CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS BRASILEIRAS

THE NEW NATIONAL EDUCATION PLAN: CHALLENGES FOR THE DEVELOPMENT OF BRAZILIAN EDUCATIONAL POLICIES

Francilino Paulo de Sousa¹
Ednilson da Silva Cronemberger²
André Pinheiro da Silva Zacarias³
Patrícia Matias Sena de Carvalho⁴
Maria do Perpetuo Socorro de Vasconcelos⁵
Jefferson Ribeiro Dias⁶
Aline Andrade Baia Câmara⁷
Celma Damas de Sousa⁸
Taise Helena de Sousa Silva⁹
Rodrigo Aires Silva¹⁰
Sâmia de Oliveira Araújo¹¹
Maria Rita Penachini¹²
Thompson Gonçalves da Justa Neto¹³
Alessandra Magalhães de Freitas Brasil¹⁴

RESUMO: A aprovação de um novo PNE abre um ciclo de debates sobre os rumos da educação brasileira e sobre as condições concretas necessárias para transformar determinações legais em ações efetivas nos sistemas de ensino. Este artigo tem como objetivo analisar os desafios colocados à construção e à implementação das políticas educacionais brasileiras a partir do novo Plano Nacional de Educação. Metodologicamente, desenvolve-se uma pesquisa bibliográfica e documental, fundamentada em autores que discutem o Estado, as políticas públicas, o direito à educação, o planejamento educacional, o financiamento e a gestão democrática, entre os quais Azevedo (2004), Cury (2002), Dourado (2017), Frigotto (2010), Libâneo (2012), Oliveira (2011), Saviani (2008; 2010), Shiroma, Moraes e Evangelista (2011). Além da análise de documentos normativos e institucionais. Discute-se a trajetória do planejamento educacional no Brasil, os limites identificados na execução do PNE anterior e os desafios relacionados à articulação federativa, ao financiamento, à redução das desigualdades educacionais, à

1

¹ Mestrando em Ciências da Educação e Ética Cristã - Ivy Enber Christian University.

² Especialista em Políticas e Educação Democrática - Unicesumar.

³ Mestre em Matemática (PROFMAT) - Universidade Federal do Ceará (UFC).

⁴ Doutoranda em Biotecnologia (RENORBIO) - Universidade Federal do Ceará (UFC).

⁵ Mestra em Sociologia - Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA).

⁶ Especialista em Educação Global, Desenvolvimento Humano e Gestão da Inovação - Faculdades de Educação, Gestão e Saúde (UNIFUTURO).

⁷ Mestranda em Educação - Formação de professores - Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP).

⁸ Mestranda em Gestão Pública - Universidade Federal do Piauí (UFPI).

⁹ Mestra em Educação - Universidade Federal do Maranhão (UFMA).

¹⁰ Mestre em Educação - Universidade Federal do Maranhão (UFMA).

¹¹ Doutoranda em Ciências da Educação - Universidade Del Sol/Instituto Educa Inter.

¹² Mestranda em Educação - Fundação Universitária Iberoamericana (FUNIBER).

¹³ Mestrando em Literatura Comparada - Universidade Federal do Ceará (UFC).

¹⁴ Mestra Profissional em Avaliação de Políticas Públicas (MAPP) - Universidade Federal do Ceará (UFC).

valorização dos profissionais da educação, à gestão democrática e ao monitoramento das políticas. Conclui-se que a efetividade do novo PNE dependerá da articulação entre os diferentes entes federativos, da garantia de recursos públicos, da participação social e da construção de mecanismos permanentes de acompanhamento capazes de aproximar o planejamento nacional das necessidades concretas dos sistemas, das escolas e dos sujeitos que compõem a educação brasileira.

Palavras-chave: Plano Nacional de Educação. Políticas educacionais. Planejamento educacional. Direito à educação. Gestão pública.

ABSTRACT: The approval of a new National Education Plan (PNE) opens a new cycle of debates on the directions of Brazilian education and on the concrete conditions required to transform legal provisions into effective actions within education systems. This article aims to analyze the challenges involved in the development and implementation of Brazilian educational policies based on the new National Education Plan. Methodologically, it consists of a bibliographic and documentary study grounded in authors who discuss the State, public policies, the right to education, educational planning, funding, and democratic management, including Azevedo (2004), Cury (2002), Dourado (2017), Frigotto (2010), Libâneo (2012), Oliveira (2011), Saviani (2008; 2010), and Shiroma, Moraes, and Evangelista (2011), in addition to the analysis of normative and institutional documents. The article discusses the trajectory of educational planning in Brazil, the limitations identified in the implementation of the previous PNE, and the challenges related to federal coordination, funding, the reduction of educational inequalities, the appreciation of education professionals, democratic management, and policy monitoring. It concludes that the effectiveness of the new PNE will depend on coordination among the different levels of government, the guarantee of public resources, social participation, and the development of permanent monitoring mechanisms capable of bringing national planning closer to the concrete needs of education systems, schools, and the individuals who make up Brazilian education.

Keywords: National Education Plan. Educational policies. Educational planning. Right to education. Public management.

2

I. INTRODUÇÃO

A educação é imprescindível na organização da sociedade brasileira e constitui um direito social assegurado pela Constituição Federal de 1988. A garantia desse direito, contudo, não decorre exclusivamente de sua inscrição no ordenamento jurídico. Sua materialização depende da formulação, da execução, do financiamento e do acompanhamento de políticas públicas capazes de assegurar condições de acesso, permanência e aprendizagem aos diferentes grupos sociais (Brasil, 1988).

Nesse contexto, o planejamento educacional assume função própria na organização das ações estatais. A definição de objetivos para períodos determinados permite estabelecer prioridades, distribuir responsabilidades e construir parâmetros para o acompanhamento das políticas desenvolvidas pelos diferentes sistemas de ensino (Brasil, 2014). O Plano Nacional de

Educação (PNE) insere-se nesse processo como instrumento previsto constitucionalmente para orientar a ação pública em escala nacional.

A Constituição Federal estabelece, em seu artigo 214, a necessidade de um plano nacional de educação de duração decenal, articulado ao desenvolvimento do ensino e voltado à integração das ações do poder público. Tal determinação atribui ao planejamento educacional uma dimensão que ultrapassa a elaboração de programas isolados, vinculando-o à construção de diretrizes de longo prazo para a educação brasileira (Brasil, 1988).

A trajetória dos planos nacionais demonstra, entretanto, que a existência de metas legalmente estabelecidas não garante, por si só, sua concretização. A distância entre aquilo que é previsto nos documentos oficiais e as condições efetivas de execução das políticas tem marcado a história educacional brasileira. Saviani (2008) observa que a educação no país foi historicamente atravessada por descontinuidades e por dificuldades de consolidação de políticas de Estado capazes de superar a fragmentação das ações governamentais.

A experiência do PNE instituído pela Lei nº 13.005/2014 evidenciou esse problema. Embora o Plano tenha organizado vinte metas e um conjunto amplo de estratégias para o período decenal, a realização de seus objetivos encontrou dificuldades relacionadas, entre outros fatores, ao financiamento, à coordenação federativa, às desigualdades regionais e à capacidade administrativa dos diferentes sistemas de ensino. A elaboração do novo ciclo de planejamento ocorre, assim, diante das lições produzidas pela execução do Plano anterior (Brasil, 2014).

A aprovação do novo PNE inaugura uma nova etapa para as políticas educacionais brasileiras. Mais do que a substituição de um documento por outro, esse processo exige a avaliação das condições institucionais, políticas e financeiras que permitirão transformar objetivos nacionais em ações desenvolvidas pela União, pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios.

A discussão torna-se ainda mais necessária em um país marcado por profundas diferenças sociais e territoriais. As condições de oferta educacional não são homogêneas, assim como não são homogêneos os recursos disponíveis, as estruturas administrativas e as condições de trabalho existentes nos sistemas de ensino. Dessa forma, uma política nacional precisa combinar orientações gerais com mecanismos que considerem as particularidades presentes nos diferentes contextos brasileiros.

Cury (2002) demonstra que o direito à educação deve ser compreendido em sua dimensão jurídica e política. Não basta reconhecer formalmente esse direito. É necessário construir condições para que ele possa ser exercido de maneira concreta. Essa discussão conduz diretamente ao problema das políticas públicas, pois são elas que estabelecem parte dos caminhos pelos quais os direitos previstos constitucionalmente podem alcançar a população.

Aprofundando essa análise, Azevedo (2004) compreende as políticas educacionais como expressão das relações estabelecidas entre Estado e sociedade. Nessa direção, as políticas não podem ser interpretadas apenas como decisões técnicas ou administrativas. Sua formulação envolve disputas em torno de projetos de sociedade, concepções de educação, prioridades orçamentárias e responsabilidades do poder público.

Dourado (2017) também chama atenção para a necessidade de analisar as políticas educacionais em articulação com os processos de planejamento, gestão e avaliação. A construção de um plano nacional não encerra o processo de formulação da política. Ao contrário, sua aprovação abre uma nova fase, na qual os objetivos previstos precisam ser traduzidos em programas, ações, recursos e responsabilidades institucionais.

O novo PNE, nesse sentido, apresenta-se como objeto de interesse para a análise das políticas educacionais brasileiras. A compreensão de seus desafios exige observar tanto sua estrutura normativa quanto as condições históricas que envolvem a educação no país. É necessário perguntar, por exemplo: Como se dará a articulação entre os entes federativos? Quais serão as fontes e os mecanismos de financiamento? Como ocorrerá o monitoramento das metas e de que maneira a participação social será incorporada à implementação do Plano?

Diante dessas questões, o presente artigo tem como objetivo analisar os principais desafios para a construção das políticas educacionais brasileiras a partir do novo Plano Nacional de Educação. Busca-se discutir a relação entre planejamento e políticas públicas, examinar algumas lições decorrentes da experiência do PNE anterior e identificar questões que deverão ser enfrentadas para que o novo ciclo de planejamento produza efeitos concretos na garantia do direito à educação.

2 METODOLOGIA

A presente pesquisa se caracteriza como um estudo de abordagem qualitativa, de natureza bibliográfica e documental, desenvolvido com o propósito de analisar os principais

desafios relacionados à construção das políticas educacionais brasileiras a partir do novo Plano Nacional de Educação. A escolha da abordagem qualitativa se justifica pela necessidade de compreender o planejamento educacional não apenas como um conjunto de metas e determinações legais, mas como um processo relacionado às dimensões política, social, econômica e institucional da educação brasileira.

Quanto aos procedimentos, a pesquisa bibliográfica se fundamenta na análise de produções acadêmicas de autores que discutem educação, políticas públicas, planejamento educacional, federalismo, financiamento, gestão, direito à educação e desigualdades sociais. Entre os referenciais mobilizados no estudo encontram-se Azevedo (2004), Ball (1994, 2011), Cury (2002, 2007), Dourado (2017), Frigotto (2010), Gadotti (2013), Libâneo (2012), Oliveira (2011), Saviani (2008, 2010) e Shiroma, Moraes e Evangelista (2011). A seleção desses autores considerou sua contribuição para a compreensão das relações entre Estado, sociedade, planejamento, organização dos sistemas de ensino e implementação das políticas educacionais. A revisão bibliográfica foi realizada de maneira articulada ao problema e aos objetivos da pesquisa, buscando identificar conceitos, interpretações e discussões capazes de fundamentar a análise proposta.

A pesquisa documental, por sua vez, concentrou-se no exame de documentos oficiais que constituem referências para a organização do planejamento e das políticas educacionais brasileiras. Entre os principais documentos considerados estão a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, especialmente os dispositivos relacionados ao direito à educação, ao planejamento educacional e ao regime de colaboração; a Lei nº 13.005/2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação referente ao decênio anterior; e a legislação relacionada à instituição do novo Plano Nacional de Educação. Esses documentos são compreendidos como fontes fundamentais para identificar princípios, objetivos, responsabilidades, mecanismos de cooperação e diretrizes que orientam a ação do poder público no campo educacional.

A leitura do material documental foi orientada por aspectos relacionados à articulação federativa, ao financiamento da educação, ao acompanhamento e monitoramento das metas, à participação social, à valorização dos profissionais da educação e ao enfrentamento das desigualdades sociais e territoriais. Esses aspectos foram definidos a partir do objetivo do estudo e também das questões recorrentes identificadas na literatura consultada.

O desenvolvimento da pesquisa ocorreu em etapas articuladas. Inicialmente, foi realizada a delimitação do objeto de estudo e o levantamento da produção bibliográfica relacionada ao planejamento educacional e às políticas públicas de educação. Em seguida, procedeu-se à leitura e seleção das obras consideradas pertinentes à discussão proposta, priorizando autores e estudos diretamente relacionados às categorias analíticas do trabalho. Paralelamente, foram identificados e examinados os principais documentos legais e normativos relacionados ao PNE e à organização da educação brasileira. Posteriormente, o material selecionado foi organizado de acordo com os eixos temáticos definidos para a investigação, permitindo estabelecer relações entre os fundamentos teóricos, as determinações legais e os desafios identificados no processo de implementação das políticas educacionais.

Para a interpretação do material, adotou-se uma perspectiva analítica e temática, buscando identificar aproximações, recorrências, tensões e relações entre as diferentes fontes consultadas. A análise foi organizada em torno de quatro dimensões principais: a articulação federativa e o regime de colaboração; o financiamento e as condições materiais para a execução das políticas; o acompanhamento, a avaliação e o monitoramento das metas; e a participação social, a valorização dos profissionais e o enfrentamento das desigualdades educacionais. A definição desses eixos possibilitou relacionar a experiência do PNE anterior aos desafios colocados para o novo ciclo de planejamento, evitando uma abordagem restrita à dimensão normativa do Plano.

3. PLANEJAMENTO EDUCACIONAL E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

A construção de políticas educacionais exige compreender que a educação é resultado de decisões produzidas em diferentes espaços institucionais e sociais. As ações do Estado são influenciadas por disputas políticas, condições econômicas, demandas sociais e concepções distintas sobre as finalidades da escola (Dourado, 2017). Por essa razão, o planejamento educacional não pode ser reduzido à produção de documentos administrativos.

Para Azevedo (2004), a análise das políticas públicas requer atenção à forma pela qual o Estado atua diante das demandas sociais. Na Educação Básica, essa atuação envolve a definição de prioridades, a distribuição de recursos e a organização dos sistemas de ensino. As políticas expressam escolhas e, conseqüentemente, estabelecem quais problemas receberão maior atenção do poder público.

Shiroma, Moraes e Evangelista (2011) observam que as políticas educacionais devem ser analisadas considerando seus processos de formulação, seus discursos e as condições concretas de sua implementação. Um texto legal não possui um único significado previamente definido. Ao chegar aos sistemas de ensino e às escolas, ele é interpretado por diferentes sujeitos e inserido em contextos institucionais específicos.

Essa compreensão aproxima-se das contribuições de Ball (1994), para quem a política não deve ser vista apenas como um texto produzido pelos órgãos governamentais, mas também como um processo que envolve interpretação e atuação. No campo educacional, as determinações nacionais passam por redes estaduais e municipais, instituições escolares, equipes gestoras e profissionais da educação. Cada uma dessas instâncias participa, de formas distintas, da materialização das políticas.

O planejamento nacional, portanto, precisa considerar a distância existente entre a formulação de uma meta e sua execução. Para Dourado (2017), a definição de um objetivo amplo, como ampliar o acesso ou melhorar a qualidade da educação, somente se transforma em política concreta quando acompanhada de mecanismos administrativos, recursos financeiros, responsabilidades claramente definidas e instrumentos de acompanhamento.

Saviani (2010) defende a necessidade de um sistema nacional articulado de educação como condição para enfrentar a fragmentação histórica das políticas brasileiras. A existência de diferentes sistemas de ensino não deveria resultar em ausência de coordenação. Ao contrário, a diversidade federativa exige formas de cooperação capazes de garantir parâmetros nacionais e, simultaneamente, respeitar as responsabilidades de cada ente.

Essa questão relaciona-se diretamente ao princípio do regime de colaboração previsto na Constituição Federal e na legislação educacional (Brasil, 1988). A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios possuem atribuições próprias, mas a efetivação do direito à educação depende de ações coordenadas. Dourado (2017) observa que a articulação entre os sistemas constitui uma das condições para que o planejamento educacional alcance resultados que ultrapassem iniciativas isoladas.

O PNE ocupa, nesse cenário, a função de organizar objetivos de caráter nacional. Sua existência pode contribuir para a continuidade das políticas, especialmente quando os ciclos governamentais tendem a produzir mudanças nas prioridades administrativas. Gadotti (2013) destaca a necessidade de pensar a educação como política de Estado, e não apenas como conjunto

de programas vinculados a governos específicos. Essa articulação entre os diferentes níveis de governo está expressamente prevista no próprio PNE, que atribui aos entes federativos responsabilidades compartilhadas para o alcance das metas e para a implementação das estratégias. A Lei nº 13.005/2014 estabelece:

Art. 7º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano.

§ 1º Caberá aos gestores federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal a adoção das medidas governamentais necessárias ao alcance das metas previstas neste PNE.

§ 2º As estratégias definidas no Anexo desta Lei não elidem a adoção de medidas adicionais em âmbito local ou de instrumentos jurídicos que formalizem a cooperação entre os entes federados, podendo ser complementadas por mecanismos nacionais e locais de coordenação e colaboração recíproca.

§ 3º Os sistemas de ensino dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios criarão mecanismos para o acompanhamento local da consecução das metas deste PNE e dos planos previstos no art. 8º (Brasil, 2014).

A disposição legal evidencia que o planejamento nacional depende de uma estrutura de cooperação que articule responsabilidades, execução e acompanhamento. O PNE não atribui à União, isoladamente, a responsabilidade pela concretização das metas, mas estabelece uma atuação compartilhada entre os diferentes entes federativos (Brasil, 2014). Essa configuração reforça a necessidade de mecanismos institucionais capazes de aproximar as diretrizes nacionais das condições concretas dos sistemas de ensino e das escolas.

8

A construção de políticas educacionais de longo prazo exige continuidade institucional, acompanhamento das metas e recursos para sua execução. Nesse sentido, o planejamento educacional deve ser compreendido como um processo permanente, que articula regulamentação, responsabilidades, financiamento, execução e avaliação das ações. Saviani (2010, p. 388) ressalta que, para que o sistema educacional não se reduza a uma estrutura burocrática, é necessário “manter continuamente, em termos coletivos, a intencionalidade das ações”. Essa compreensão reforça a necessidade de articular o planejamento nacional às condições concretas de realização das políticas educacionais.

Libâneo (2012) contribui para esse debate ao discutir a relação entre organização dos sistemas, gestão e condições concretas de funcionamento das instituições escolares. A qualidade da educação não se produz exclusivamente por meio da fixação de indicadores. Ela está relacionada às condições materiais das escolas, ao trabalho dos profissionais, à gestão e às possibilidades efetivas de realização do processo educativo.

4. DO PNE ANTERIOR AO NOVO CICLO DE PLANEJAMENTO

A experiência acumulada durante a vigência do Plano Nacional de Educação instituído em 2014 constitui referência para compreender o novo ciclo de planejamento. O plano estabeleceu metas para diferentes etapas e modalidades da educação, contemplando educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, educação superior, educação inclusiva, alfabetização, formação docente, valorização profissional e financiamento. A amplitude das metas expressava a intenção de organizar uma agenda nacional para a educação, mas também demandava articulação entre os diferentes entes federativos. Em escala nacional, a implementação das políticas depende da articulação entre as decisões formuladas no âmbito federal e as ações desenvolvidas por estados e municípios, conforme a distribuição de competências estabelecida no ordenamento brasileiro.

Nesse contexto, Oliveira (2011) destaca que a distribuição das responsabilidades educacionais precisa estar articulada às condições de financiamento e gestão dos sistemas de ensino. A descentralização de atribuições, sem a correspondente garantia de recursos, pode ampliar responsabilidades sem assegurar as condições necessárias para sua execução. Cury (2007), ao discutir o federalismo educacional brasileiro, ressalta a necessidade de mecanismos de cooperação entre os diferentes sistemas de ensino. O regime de colaboração, nesse sentido, requer instrumentos institucionais capazes de definir responsabilidades e formas de atuação conjunta.

A avaliação das políticas também merece atenção. Ball (2011) discute os efeitos das políticas de performatividade e responsabilização, indicando que os indicadores podem contribuir para identificar problemas e desigualdades, mas seu uso exclusivo como medida de avaliação pode reduzir a compreensão do processo educativo àquilo que é mensurável. A análise do novo PNE precisa, assim, articular dados quantitativos e qualitativos, considerando indicadores de matrícula, atendimento, infraestrutura e outros resultados em conjunto com as condições sociais e institucionais presentes nos sistemas de ensino.

O novo ciclo de planejamento requer, ainda, maior articulação entre metas educacionais e mecanismos de financiamento. Definir objetivos implica estabelecer as condições materiais para sua realização, incluindo recursos, responsabilidades e formas de acompanhamento. A experiência do PNE anterior demonstra que a definição de metas nacionais precisa estar

acompanhada de estratégias capazes de favorecer sua execução nos diferentes territórios, considerando as condições econômicas, administrativas e institucionais de cada ente federativo.

A experiência acumulada também evidencia que a existência de metas nacionais não garante, por si só, sua concretização. É necessário estabelecer mecanismos que articulem planejamento, execução e acompanhamento, permitindo identificar diferenças entre o que foi previsto e o que efetivamente se realiza nos sistemas de ensino. Para Saviani (2010), o planejamento educacional precisa estar relacionado à organização do sistema e às condições concretas de sua realização, de modo que as metas estabelecidas possam orientar ações efetivas no campo educacional.

Outro elemento a ser considerado diz respeito às diferenças econômicas e administrativas entre os entes federativos. Estados e municípios apresentam condições distintas para responder às demandas educacionais, o que interfere diretamente na execução das metas nacionais. Nesse cenário, a cooperação federativa precisa envolver responsabilidades definidas e apoio técnico e financeiro, de modo que a descentralização das ações seja acompanhada de condições adequadas para assegurar o direito à educação. Cury (2007) relaciona o federalismo educacional à necessidade de articulação entre os entes, especialmente por meio de ações coordenadas e responsabilidades compartilhadas.

10

A elaboração de políticas educacionais de longo prazo também exige participação social. A educação envolve estudantes, famílias, profissionais da educação, pesquisadores, movimentos sociais e organizações da sociedade, cujas experiências e demandas contribuem para a definição das prioridades educacionais. Gadotti (2013) relaciona a educação pública à democratização das decisões e à participação da sociedade, perspectiva que reforça a necessidade de compreender a elaboração e o acompanhamento do PNE como processos que envolvem diferentes sujeitos e não apenas os órgãos técnicos do Estado.

A participação social também se relaciona ao acompanhamento da execução das metas. O monitoramento das políticas educacionais não deve restringir-se à verificação numérica dos resultados, mas considerar as condições de oferta, a qualidade do atendimento e as necessidades presentes nos diferentes territórios. A presença da sociedade nesse processo amplia as formas de acompanhamento das ações públicas e contribui para aproximar o planejamento nacional das demandas vivenciadas pelas escolas e pelas comunidades.

Dessa forma, a transição do PNE anterior para um novo ciclo de planejamento exige mais do que a definição de novas metas. É necessário fortalecer a articulação federativa, assegurar condições de financiamento, aperfeiçoar os mecanismos de acompanhamento e ampliar a participação social. A experiência acumulada desde 2014 oferece elementos para identificar os fatores que interferem na execução das políticas e para orientar a construção de um planejamento educacional capaz de estabelecer maior relação entre as metas nacionais e as condições concretas dos sistemas de ensino.

5 OS DESAFIOS DO NOVO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

5.1 A articulação federativa e a construção de responsabilidades compartilhadas

Um dos principais desafios para a implementação do novo PNE refere-se à organização do federalismo educacional brasileiro. A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios possuem responsabilidades próprias, mas nenhum deles é capaz de assegurar isoladamente a totalidade do direito à educação.

Essa complexidade federativa exige, antes de qualquer ação setorial, a definição clara de um regime de cooperação que transcenda as fronteiras administrativas e partidárias. Sem um pacto federativo efetivo na área educacional, corre-se o risco de que as metas do PNE se tornem

11

meras intenções, fragmentadas por ações descoordenadas e por disparidades regionais históricas que comprometem a equidade do sistema.

A Constituição Federal (Brasil, 1988) e a legislação educacional estabelecem a necessidade de colaboração entre os entes federativos. Na prática, contudo, a construção dessa colaboração depende de mecanismos institucionais permanentes. A simples existência de competências compartilhadas não resolve os problemas relacionados à distribuição de responsabilidades e recursos.

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de forma a assegurar a universalização, a qualidade e a equidade do ensino obrigatório. (Brasil, 1988).

Saviani (2010) defende que a fragmentação das políticas educacionais brasileiras está associada à ausência histórica de uma articulação suficientemente estruturada entre os sistemas. Para o autor, a organização nacional da educação exige superar ações descontínuas e construir formas mais estáveis de cooperação.

O novo PNE precisa enfrentar essa questão de maneira concreta. Cada objetivo nacional deverá ser traduzido em ações compatíveis com as atribuições e as capacidades dos diferentes entes federativos. Isso pressupõe diálogo entre os planos nacional, estaduais, distrital e municipais, evitando que esses documentos existam de maneira desconectada.

A coordenação federativa também precisa considerar as desigualdades existentes entre os territórios. Municípios de grande porte possuem condições administrativas diferentes das encontradas em pequenas cidades. Da mesma forma, as redes estaduais apresentam realidades diversas quanto ao número de estudantes, à infraestrutura e à disponibilidade de recursos.

Uma política nacional comprometida com a redução das desigualdades não pode ignorar essas diferenças. A cooperação federativa deve incluir mecanismos de assistência técnica e financeira capazes de apoiar os sistemas que enfrentam maiores dificuldades.

5.2 O financiamento e as condições materiais das políticas educacionais

O financiamento constitui um dos desafios mais decisivos para o novo Plano Nacional de Educação. A definição de metas relacionadas à ampliação do atendimento, à melhoria da infraestrutura, à valorização dos profissionais e à qualidade da educação exige recursos públicos permanentes e bem planejados.

Oliveira (2011) demonstra que a análise das políticas educacionais precisa considerar a relação entre as responsabilidades assumidas pelos sistemas e sua capacidade financeira. A ampliação de direitos produz demandas materiais que necessitam ser incorporadas ao planejamento orçamentário, sob pena de comprometer a execução do Plano. Por essa razão, a discussão sobre financiamento não pode figurar como tema secundário; ela atravessa praticamente todos os objetivos educacionais, influenciando a contratação de profissionais, a

construção e manutenção de escolas, a aquisição de materiais, a organização do transporte escolar e o desenvolvimento de políticas de apoio aos estudantes.

Dourado (2017) relaciona o planejamento educacional à construção de condições efetivas para a garantia do direito à educação. Nessa direção, o novo PNE precisará manter articulação permanente com os instrumentos orçamentários e com os mecanismos de distribuição dos recursos educacionais, assegurando que as metas estabelecidas encontrem lastro financeiro compatível.

A equidade também atravessa o debate sobre financiamento. Sistemas que partem de condições mais precárias necessitam de maior apoio para oferecer atendimento adequado, pois tratar de forma idêntica redes profundamente desiguais pode contribuir para a manutenção e até o agravamento das diferenças já existentes. As desigualdades sociais brasileiras manifestam-se de múltiplas formas no campo educacional, a saber, o acesso à escola, as condições de permanência, a infraestrutura, a disponibilidade de profissionais e os resultados do processo educativo variam conforme os territórios e os grupos sociais.

Frigotto (2010) destaca que a educação está inserida nas relações sociais mais amplas, de modo que políticas educacionais comprometidas com a redução das desigualdades precisam considerar as condições concretas de vida dos estudantes e das comunidades. O novo PNE deverá enfrentar questões relacionadas às desigualdades regionais, sociais, raciais e territoriais, bem como às especificidades das populações do campo, indígenas, quilombolas e das pessoas com deficiência. A universalização formal de direitos não elimina automaticamente os mecanismos que produzem exclusões; por isso, a construção de políticas mais equitativas exige diagnósticos capazes de identificar onde estão as maiores necessidades. O planejamento precisa partir de informações sobre as condições reais dos sistemas e escolas, evitando que a formulação de metas nacionais desconsidere os contextos locais.

A garantia da permanência também deve ocupar posição central. O acesso à matrícula representa apenas uma parte do direito à educação. É necessário assegurar condições para que os estudantes permaneçam na escola e participem efetivamente dos processos educativos, o que demanda políticas articuladas de assistência estudantil, alimentação escolar, transporte e acompanhamento pedagógico.

Nenhuma política educacional pode ser implementada sem a participação dos profissionais que atuam cotidianamente nas instituições de ensino. Professores, gestores e

demais trabalhadores da educação ocupam posição central na materialização das ações planejadas, sendo sua atuação decisiva para o sucesso ou o fracasso das políticas públicas.

Libâneo (2012) relaciona a organização da escola às condições concretas de trabalho e à formação dos profissionais, evidenciando que a qualidade das políticas educacionais está vinculada à existência de condições institucionais que permitam o desenvolvimento pleno do trabalho pedagógico. A valorização profissional envolve formação inicial e continuada, remuneração digna, carreira estruturada e condições adequadas de trabalho. Quando as políticas públicas estabelecem novas responsabilidades para os profissionais sem assegurar os meios necessários para sua realização, podem produzir processos de intensificação do trabalho e desgaste da atividade docente.

Ball (2011) chama atenção para os efeitos das políticas de performatividade sobre o trabalho dos profissionais da educação. A ampliação de mecanismos de avaliação e cobrança por resultados pode modificar as relações de trabalho e aumentar formas de controle sobre a atividade docente, reduzindo a autonomia profissional e comprometendo a dimensão formativa e relacional do ensino.

O novo PNE precisa, portanto, articular seus objetivos à construção de políticas que reconheçam os profissionais da educação como sujeitos ativos da implementação, e não como
14
meros executores de diretrizes externas. A participação docente na formulação e no acompanhamento das políticas pode contribuir para reduzir a distância entre as decisões produzidas nos níveis centrais e as condições concretas encontradas nas escolas, fortalecendo a legitimidade e a efetividade das ações planejadas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A aprovação do novo Plano Nacional de Educação representa a abertura de um novo ciclo de planejamento para as políticas educacionais brasileiras. Entretanto, a existência de um documento legal, por si só, não assegura a transformação das condições educacionais. A efetividade do Plano dependerá das decisões tomadas durante sua implementação e da capacidade do Estado de organizar ações contínuas ao longo de toda a sua vigência.

A experiência histórica demonstra que o planejamento educacional brasileiro conviveu com dificuldades relacionadas à descontinuidade das políticas, à fragmentação das responsabilidades e à insuficiência de mecanismos de financiamento. Nesse sentido, a análise

do novo PNE precisa partir das lições produzidas pelo período anterior, reconhecendo que a formulação de metas representa apenas uma etapa de um processo mais amplo.

A articulação federativa aparece como uma das questões centrais. Em um país organizado por diferentes sistemas de ensino, a garantia do direito à educação exige formas permanentes de cooperação. União, estados, Distrito Federal e municípios precisam atuar de maneira coordenada, com responsabilidades definidas e mecanismos capazes de reduzir as desigualdades existentes entre os territórios.

O financiamento também ocupa posição decisiva. As políticas previstas no PNE dependem de recursos para alcançar as escolas e os estudantes. A expansão do atendimento, a melhoria da infraestrutura, a valorização dos profissionais e a redução das desigualdades não podem ser dissociadas das condições materiais necessárias para sua realização. Outro desafio refere-se à construção de políticas capazes de considerar a diversidade social e territorial brasileira. A educação é oferecida em contextos profundamente diferentes, e o planejamento nacional precisa combinar objetivos comuns com mecanismos de apoio voltados às redes e populações que enfrentam maiores dificuldades.

A valorização dos profissionais da educação também deve ser compreendida como condição para a implementação das políticas. São esses trabalhadores que participam diretamente da organização cotidiana das escolas e da realização das ações educacionais. Formação, carreira, remuneração e condições de trabalho precisam manter relação com os objetivos estabelecidos no planejamento nacional. Da mesma forma, a gestão democrática e a participação social não devem ser restritas ao momento de elaboração do Plano. O acompanhamento de sua execução exige espaços públicos nos quais profissionais, estudantes, famílias, pesquisadores e organizações sociais possam participar da avaliação das políticas e apresentar demandas decorrentes das realidades locais.

O monitoramento permanente constitui outra condição para evitar que as dificuldades sejam identificadas apenas ao final da vigência do Plano. O acompanhamento periódico das metas pode permitir a reorganização de estratégias e a redefinição de ações quando os resultados esperados não estiverem sendo alcançados.

O novo PNE, assim, coloca em debate não apenas quais objetivos a educação brasileira pretende alcançar, mas também como o país organizará as condições necessárias para realizá-los. A construção das políticas educacionais exige continuidade administrativa, financiamento

público, cooperação federativa e participação social. A força de um Plano Nacional de Educação não reside exclusivamente na quantidade ou na formulação de seus objetivos. Sua efetividade depende da capacidade de transformar o planejamento em ação pública e de aproximar as determinações nacionais das necessidades presentes nos sistemas, nas escolas e nos diferentes territórios brasileiros. O principal desafio do novo ciclo será, desse modo, fazer com que o planejamento decenal se constitua como referência efetiva para a garantia do direito à educação e para a construção de políticas capazes de enfrentar as desigualdades que ainda estruturam a realidade educacional do país.

REFERÊNCIAS

- AZEVEDO, Janete Maria Lins de. **A educação como política pública**. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2004.
- BALL, Stephen J. **Education reform: a critical and post-structural approach**. Buckingham: Open University Press, 1994.
- BALL, Stephen J. Performatividade, privatização e o pós-Estado do bem-estar. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 32, n. 116, p. 671-690, 2011.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 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.
- BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jun. 2014.
- BRASIL. Lei nº 15.388, de 14 de abril de 2026. Aprova o Plano Nacional de Educação. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 abr. 2026.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 116, p. 245-262, 2002.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. A gestão democrática na escola e o direito à educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Goiânia, v. 23, n. 3, p. 483-495, 2007.
- DOURADO, Luiz Fernandes. **Plano Nacional de Educação: política de Estado para a educação brasileira**. Brasília, DF: Inep, 2017.
- FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e a crise do capitalismo real**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

GADOTTI, Moacir. Educação popular, educação social, educação comunitária: conceitos e práticas diversas, cimentadas por uma causa comum. **Revista Diálogos**, Brasília, v. 18, n. 18, p. 10-32, 2013.

LIBÂNEO, José Carlos. **Educação escolar**: políticas, estrutura e organização. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Das políticas de governo à política de Estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337, 2011.

SAVIANI, Dermeval. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2008.

SAVIANI, Dermeval. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 44, p. 380-392, 2010.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia Marcondes de; EVANGELISTA, Olinda. **Política educacional**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011.