

DA PROPOSIÇÃO À MATERIALIZAÇÃO DO PNE 2014-2024: contextos e desafios das políticas de expansão da educação superior e de formação dos profissionais da educação

FROM THE PROPOSITION TO THE MATERIALIZATION OF THE PNE 2014-2024: contexts and challenges of higher education expansion policies and training of education professionals

Rosselini Diniz Barbosa Ribeiro

Resumo: O presente artigo reafirma a importância do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 como política de Estado para a educação nacional, elencando e analisando os esforços propositivos no tocante às políticas de expansão da educação superior e de formação dos profissionais da educação no contexto do PNE 2014-2024 e dos Planos Estaduais de Educação de Goiás (PEE-GO) e do Rio Grande do Norte (PEE-RN). Os dados apresentados no estudo demonstram a necessidade de regulamentação do Sistema Nacional de Educação e do regime de cooperação e colaboração entre os entes federados para a garantia da materialização das políticas educacionais no âmbito dos estados e municípios.

Palavras-chave: Expansão da Educação Superior. Formação dos profissionais da educação. PNE 2014-2024. PEE-GO. PEE-RN.

Abstract: This article reaffirms the importance of the National Education Plan (PNE) 2014-2024 as a State policy for national education, listing and analyzing the propositional efforts regarding the policies of expansion of higher education and training of education professionals. in the context of the PNE 2014-2024 and the State Education Plans of Goiás (PEE-GO) and Rio Grande do Norte (PEE-RN). The data presented in the study demonstrate the need for regulation of the National Education System and the cooperation and collaboration regime between federated entities to guarantee the materialization of educational policies within the states and municipalities.

Keywords: Expansion of Higher Education. Training of education professionals. PNE 2014-2024. PEE-GO. PEE-RN.

1.Introdução

O presente artigo consiste em estudo teórico-conceitual, de levantamento e análise de dados acerca da expansão da educação superior e da formação dos profissionais da educação no contexto propositivo do Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024) e dos Planos Estaduais de Educação (PEEs) de Goiás e do Rio Grande do Norte e dos esforços para sua materialização. O estudo se articula ao projeto integrado de pesquisa “Expansão e qualidade da educação superior no contexto do Plano Nacional de Educação (2014-2024): tensões, limites e perspectivas”, financiado pelo CNPq, UFG/UFRN.

A avaliação do cumprimento das metas de um Plano Nacional de Educação em curso suscita reflexões quanto ao processo não linear de proposição e materialização das políticas delineadas, assim como sinaliza concepções, interesses e disputas envolvidos no planejamento ou não de ações para o enfrentamento de seus desafios educacionais. No caso brasileiro, a proposição e a materialização das políticas educacionais traduzem a polissemia e a contradição de interesses diversos, a falta de regulamentação do regime de cooperação e colaboração entre os entes federados e a ausência de um Sistema Nacional de Educação (SNE), reiterando a “lógica da descontinuidade/continuidade, por carência de planejamento de longo prazo e por políticas de governo, em detrimento da construção coletiva, pela sociedade brasileira, de políticas de Estado” (DOURADO, 2010, p. 681).

Assim, segundo Aguiar (2010, p. 709), mais do que um projeto de educação, o que se propõe com um PNE é um projeto de nação, fruto de embates em torno de projetos político-sociais, em que seus desdobramentos abrangem dimensões políticas e ideológicas, bem como sua avaliação se realiza “a partir de determinados valores e óticas, logo, não há neutralidade”.

Os recentes projetos apresentados para a educação nacional ignoram as diretrizes, metas e estratégias estabelecidas no PNE vigente e caminham na contramão de políticas que reafirmem uma educação pública, gratuita e de qualidade social, pois se vinculam aos interesses econômicos e visam a diminuição das responsabilidades do Estado com o financiamento da educação, conformando a intervenção do mercado no âmbito educacional. Assim,

[...] avaliar um plano desta natureza e magnitude significa adentrar no debate da política educacional e de seus determinantes, tendo presente o contexto do desenvolvimento do país e sabendo que o alcance dos seus objetivos e metas decorre dos resultados de lutas concretas entre grupos sociais com interesses distintos e diversos, que disputam a hegemonia nesse processo. (AGUIAR, 2010, p. 709).

Diante desse contexto, o presente artigo tem o objetivo de elencar e analisar os esforços propositivos presentes no PNE 2014-2024 e nos Planos Estaduais de Educação de Goiás (PEE-GO) e do Rio Grande do Norte (PEE-RN)¹ no tocante à expansão da

¹ A escolha dos PEE de Goiás e do Rio Grande do Norte como objeto de análise ocorreu em função de estudo desenvolvido para apresentação do Painel de Pesquisa “PNE, EaD e a Expansão da Educação Superior”, no II Colóquio de Pesquisa em Políticas Educacionais e I Seminário Integrado de Pesquisa UFRN/UFG, promovido pelo Laboratório de Políticas Educacionais – REVELLI, Vol. 12. 2020. Dossiê: Políticas para educação superior e Plano Nacional de Educação.

educação superior e à formação de profissionais da educação, reconhecendo a necessidade da regulamentação do Sistema Nacional de Educação e do regime de cooperação e colaboração entre os entes federados para sua materialização. Para isso, o texto se estrutura, além desta introdução, em quatro aspectos basilares para a discussão da temática: a expansão da educação superior e a formação dos profissionais da educação no PNE 2014-2024; o que dizem os PEE-GO e PEE-RN sobre a formação dos profissionais da educação?; a proposição do PNE 2014-2024 e a materialização das políticas educacionais; o Sistema Nacional de Educação e o regime de cooperação entre os entes federados.

2. A expansão da educação superior e a formação dos profissionais da educação no PNE 2014-2024

É importante ratificar que o processo de aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 ocorreu por meio da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, sem vetos, após dezenove audiências públicas, dois seminários nacionais, catorze seminários estaduais na Câmara e oito audiências públicas no Senado, com a apresentação de quase três mil emendas, durante três anos e meio de tramitação. É, desse modo, fruto de uma ação democrática e resultado de amplo debate entre diversos atores – poder público, movimentos sociais, sociedade civil, setor privado da área educacional e formuladores de políticas públicas – com vistas à ampliação dos direitos educacionais para o decênio de 2014-2024 (BRASIL, 2014).

Como política de Estado para a educação nacional, o PNE 2014-2024 estabelece um conjunto de 10 diretrizes, 20 metas e 254 estratégias para os diferentes níveis, etapas e modalidades da educação brasileira, reafirma o direito à educação pública, gratuita e de qualidade social para todos e, ainda, assume a condição constitucional de articulação do Sistema Nacional de Educação entre União, estados, Distrito Federal e municípios (BRASIL, 2014). É, neste caso, orientador para as ações governamentais e para a proposição de políticas públicas que tenham como objetivo o enfrentamento das desigualdades educacionais, dentre elas, a erradicação do analfabetismo, a melhoria da

LAPE do Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGEd, do Centro de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, realizado no período de 18 a 20 de setembro de 2019.

qualidade da educação, a expansão da educação superior e o acesso aos diferentes níveis de ensino dentro da idade própria, constituindo-se como um “[...] instrumento que visa introduzir racionalidade à prática educativa, como condição para se superar o espontaneísmo e as improvisações que são o oposto da educação sistematizada” (SAVIANI, 2016, p. 23).

No tocante ao processo de expansão da educação superior, Sguissardi (2000, p. 9) acredita que, nas últimas décadas, esse grande desafio se desdobrou “em múltiplos desafios menores, todos eles de inegável e incômoda relevância”, uma vez que sua expansão ocorreu de forma acelerada por meio da flexibilização, da diferenciação e da mercantilização com a formação dos oligopólios.

As reformas do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) permitiram o funcionamento de IES privadas com fins lucrativos a partir da regulamentação da LDB nº 9.394/1996 dando início ao processo de expansão, assim como as diretrizes políticas norteadoras daquele governo descaracterizaram a educação superior como serviço público, a partir

[...] da diminuição significativa do financiamento estatal na manutenção das universidades federais; da mudança do papel do Estado, de financiador para regulador; da privatização; do incentivo de fontes alternativas de financiamento; das parcerias público-privadas; da diferenciação e competitividade entre instituições; da expansão de baixo custo; do ensino a distância; dos sistemas de avaliação; da formação para atender ao mercado de trabalho. Nessa perspectiva, as universidades passaram a ser vistas a partir de uma visão mais pragmática e utilitária dos seus serviços, seja na formação profissional, seja na produção da ciência e da tecnologia, modificando expressivamente os referenciais da sua finalidade e relevância social. (FERREIRA, 2012, p. 461).

A promulgação de leis e decretos, no governo de Lula da Silva (2003-2010), possibilitou a manutenção do processo expansionista das instituições privadas, apontando “mais para a continuidade do que para a ruptura com as políticas para a educação superior estabelecidas no governo FHC” (FERREIRA, 2012, p. 461). Os dados apresentados por Chaves e Amaral (2016) indicam que no governo Fernando Henrique houve uma redução no número de IES públicas de -7,1% e um crescimento de 110,8% para as IES privadas; no governo Lula o número de IES públicas foi ampliado em 34,3% e o número de IES privadas em 27,1% e no governo Dilma ocorreu um aumento de 7,2% de IES públicas e a redução de instituições privadas em -1,4%.

O número de matrículas no governo FHC resultou em um aumento em 55% no setor público e 129,8% no setor privado; no governo Lula ocorreu o crescimento de 39,7% no número de matrículas em IES públicas, no entanto o setor privado totalizou 71,5% e nos quatro primeiros anos do governo Dilma (2011-2014) foram 19,3% de matrículas no setor público e 23,9% no setor privado. Esses dados sinalizam que, mesmo com todo o esforço governamental para expandir a rede federal², o setor público não foi capaz de acompanhar a expansão acelerada do setor privado.

Para Dias Sobrinho (2003), esse modelo de expansão promoveu grande diversificação de instituições em centros universitários, sem a obrigatoriedade de fazer pesquisa sistemática, de ofertar cursos de pós-graduação e impulsionou o surgimento de um vertiginoso número de faculdades isoladas, seguindo a lógica das demandas do mercado, tendo ainda a Educação a Distância (EaD) como modalidade educativa chamada a responder aos desafios políticos sociais, econômicos, pedagógicos e tecnológicos do projeto neoliberal (PRETI, 1998).

É nesse sentido que um Plano Nacional de Educação demonstra sua relevância ao antecipar uma ação organizada, fazendo-se uma ferramenta importante para a construção de um horizonte propositivo para o avanço de uma dada realidade de modo coerente, programado e articulado. Para Monlevade (2004), o plano

é o aperfeiçoamento científico e democrático da política. Pode-se definir um plano de educação como um conjunto de estratégias com que o poder público responde às demandas educacionais da sociedade, por meio de um diagnóstico científico e de uma escolha democrática de metas, ações e recursos que garantam a consecução dos objetivos. (MONLEVADE, 2004, p. 34).

A meta 12 do PNE 2014-2024, destinada à expansão da educação superior, tem o objetivo de elevar a taxa bruta de matrícula para 50% e a taxa líquida para 33% da população de dezoito a vinte e quatro anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% das novas matrículas no segmento público (BRASIL, 2014). Em consonância à essa meta, localizam-se no PNE outras estratégias destinadas à formação inicial e continuada, respectivamente, em nível superior e de pós-graduação *stricto sensu*

² Enquanto no período de 1909 a 2002 foram criadas 140 escolas técnicas, durante os anos de 2003 a 2010 foram construídas 240 escolas. Até o final de 2014, a expansão da rede federal de educação profissional contabilizava 562 unidades (TEIXEIRA, 2016).

para os profissionais da educação, sobretudo, para professores dos diferentes níveis e especificidades educacionais, conforme demonstra o Quadro 1:

Quadro 1 – Estratégias destinadas à formação dos profissionais da educação no PNE 2014-2024

| Temas e estratégias destinadas à formação dos profissionais da educação no PNE 2014-2024 | |
|---|--|
| 1.8 | Formação inicial e continuada dos profissionais da educação infantil. |
| 1.9 | Pós-graduação e pesquisas ligadas às teorias de aprendizagem. |
| 5.6 | Formação inicial e continuada e pós-graduação para professores da alfabetização. |
| 7.26 | Formação inicial e continuada para a educação do campo, populações itinerantes, comunidades indígenas e quilombolas. |
| 9.8 | Formação específica para professores que trabalham com pessoas privadas de liberdade. |
| 12.4 | Educação superior para formação de professores. |
| 13.9 | Formação inicial e continuada dos profissionais técnico-administrativos da educação superior. |
| 14.4 | Pós-graduação com metodologias, recursos e tecnologias da educação a distância. |
| 15.4 | Formação inicial e continuada de profissionais da educação para as escolas de campo e de comunidades indígenas e quilombolas e para a educação especial. |
| 15.9 | Formação específica em nível superior para docentes com nível médio ou não licenciado na área de atuação. |
| 15.11 | Política nacional de formação para profissionais não docentes. |
| 16.2 | Política nacional de formação de professores. |

Fonte: Elaborado com base no PNE 2014-2024 (BRASIL, 2014).

A materialização das estratégias para a garantia da oferta de formação em nível superior para os profissionais da educação, bem como para a evolução da meta só se realiza na medida em que se defina a articulação quanto ao seu atendimento por parte dos entes federados. Assim, levando-se em consideração a taxa de atendimento anual da educação superior, após um quinquênio da promulgação do PNE 2014-2024, as projeções sinalizam que os índices esperados para o cumprimento da meta 12 não serão alcançados até 2024. Os dados da educação superior indicam que no período de 2014 a 2017 houve um aumento em sua expansão com a evolução de 34,51% para 36,11% em relação à taxa bruta de matrículas; de 17,39% para 18,58% em relação à taxa líquida de matrícula, sendo o crescimento das matrículas correspondente a 18,40% no segmento público e 81,60% no segmento privado.

A Tabela 1 apresenta percentuais de taxa bruta de matrícula (indicador 12A) e de taxa líquida de matrícula (indicador 12B) em nível nacional e percentuais referentes

aos estados de Goiás e Rio Grande do Norte e, ainda, os valores correspondentes ao percentual de matrículas nos segmentos público (indicador 12C) e privado:

Tabela 1 - Expansão das matrículas de graduação – Brasil/Goiás/Rio Grande do Norte – 2014/2015/2016/2017

| Indicadores | Nº de matrículas e percentuais | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|---------------------------|--------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| TBM (Atingir -50%) | Total de matrículas BR | 7.828.013 | 8.027.297 | 8.048.701 | 8.286.338 |
| | % de matrículas BR | 34,51% | 35,73% | 35,71% | 36,11% |
| | Total de matrículas GO | 252.397 | 249.419 | 243.744 | 251.423 |
| | % de matrículas GO | 33,32% | 34,03% | 31,64% | 32,70% |
| | Total de matrículas RN | 61.457 | 62.723 | 61.127 | 60.471 |
| | % de matrículas RN | 13,86% | 14,92% | 15,52% | 14,96% |
| TLM (Atingir -33%) | Total de matrículas BR | 3.945.329 | 4.074.044 | 4.127.755 | 4.264.601 |
| | % de matrículas BR | 17,39% | 18,16% | 18,31% | 18,58% |
| | Total de matrículas GO | 141.166 | 142.204 | 141.204 | 141.664 |
| | % de matrículas GO | 18,64% | 19,40% | 18,39% | 18,88% |
| | Total de matrículas RN | 61.457 | 62.723 | 61.127 | 60.471 |
| | % de matrículas RN | 13,86% | 14,92% | 15,52% | 14,96% |
| Públicas (Atingir 40%) | Total de matrículas | 1.961.002 | 1.952.145 | 1.990.078 | 2.045.356 |
| | % de matrículas | 8,65% | 8,70% | 8,83% | 8,91% |
| Privadas | Total de matrículas | 5.867.011 | 6.075.152 | 6.058.623 | 6.240.982 |
| | % de matrículas | 25,87% | 27,08% | 26,88% | 27,19% |

Fonte: Elaborado a partir de dados compilados do Projeto Integrado de Pesquisa “Expansão e qualidade da educação superior no contexto do PNE (2014-2024): tensões, limites e perspectivas”, financiado pelo CNPq – UFG/UFRN com base no Censo da Educação Superior - 2014-2017 /Inep.

3. O que dizem os PEE-GO e PEE-RN sobre a formação dos profissionais da educação?

As estratégias para a expansão da educação superior previstas no PNE 2014-2024 se articulam à oferta de políticas de formação para os profissionais da educação, como foi demonstrado no Quadro 1. Os PEEs em alinhamento ao PNE 2014-2024 estabelecem metas e estratégias destinadas à política de formação dos profissionais da educação. No Quadro 2, estão sistematizadas as estratégias de formação para os profissionais da educação estabelecidas nos PEE-GO e PEE-RN. Observa-se, neste caso, o destaque nos referidos planos ao uso da modalidade de Educação a Distância como

resposta ao atendimento das necessidades formativas e como estratégia para a expansão da oferta de graduação e pós-graduação *stricto sensu*:

Quadro 2 – Temas e estratégias de expansão da educação superior e de formação para os profissionais da educação nos PEE-GO e PEE-RN

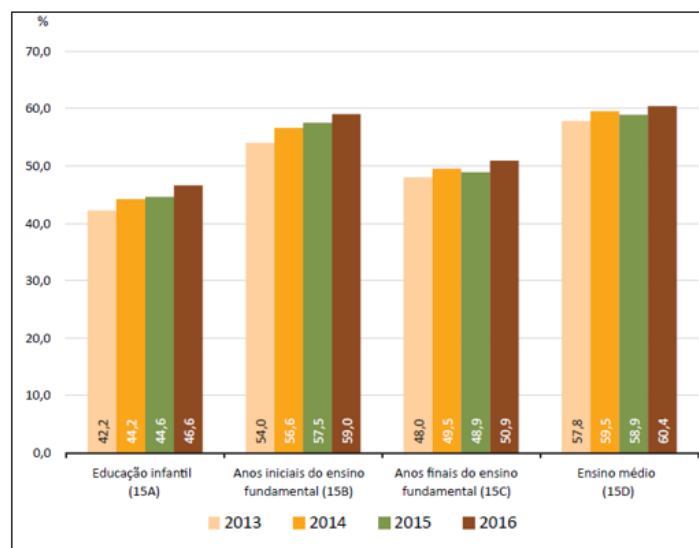
| PEE-GO/Estratégias | PEE-RN/Dimensões/metodologias/estratégias |
|--|--|
| 7.15 - Formação continuada para alfabetização, professores da educação básica, EJA. | Dimensão 2 – Qualidade da Ed. Básica Meta 1: Alfabetização de crianças 3 – Política de formação continuada de alfabetizadores. |
| 10.23 - Política de expansão de formação inicial e continuada, técnica e tecnológica na modalidade EaD. | Dimensão 2 – Qualidade da Ed. Básica Meta 3: Qualidade, melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem 28 – Formação inicial e continuada dos profissionais da EJA. |
| 11.6 – Formação inicial e em nível superior de pós-graduação para atendimento aos alunos AEE. | Dimensão 4 – Educação Superior Meta 1: Expansão 3 – Formação de professores, sobretudo, nas áreas de ciências e matemática. |
| 13.1 – Expansão de vagas e interiorização da educação superior com flexibilidade no calendário e modalidade de EaD para garantir a permanência do aluno no curso. | Dimensão 4 – Educação Superior Meta 1: Expansão 9 – Implantação de cursos de graduação presencial, semipresencial e a distância, em articulação com as outras IES públicas e privadas. |
| 13.5 – Expansão de IES federais no Estado. | Dimensão 4 – Educação Superior Meta 2: Qualidade da ES 10 – Formação de professores, sobretudo, nas áreas de ciências e matemática. |
| 13.7 – Expansão da UEG com qualidade social. | Dimensão 4 – Educação Superior Meta 3: Pós-graduação 3 – Utilização de metodologias, recursos e tecnologias de EaD em cursos de pós-graduação <i>stricto sensu</i> . |
| 13.8 – Estabelecimento de sistema interinstitucional EaD para cursos de graduação, formação de professores, extensão, formação continuada, capacitação em serviço. | Dimensão 5 – Valorização dos profissionais da educação Meta 1: Política de formação 1 – Formação inicial e continuada em instituições públicas e privadas para educação formal, especial, meio ambiente, comunidades indígenas e quilombolas. |
| 13.9 – Implementação de rigorosa regulação e avaliação de IES que ofertam EaD. | 2 – Diagnóstico das necessidades formativas para docentes e não docentes. |
| 16.5 – Consolidar plataforma eletrônica para oferta de formação inicial e continuada. | 3 – Criação de banco de cursos de formação continuada, a distância. |

| | |
|--|---|
| 16.10 – Formação em nível superior para docentes com nível médio. | 6 – Oferta de cursos técnicos de nível médio e tecnológicos em nível superior para profissionais não docentes. |
| 16.11 – Fomentar cursos técnicos de nível médio e tecnológico de nível superior para não docentes. | 10 – Formação até 2020 de 100% dos professores da EI, EF, EM, EE, Libras, EJA, indígena, campo e quilombola. |
| 16.12 – Formação continuada para não docentes. | 15 – Formação continuada presencial ou a distância. |
| 17.2 – Política estadual de formação de professores. | Dimensão 5 – Valorização dos profissionais da educação Meta 2: Pós-graduação |
| | 1 – Cursos de especialização presencial e <i>stricto sensu</i> e/ou a distância para profissionais das diferentes áreas de ensino, educação do campo, EE, EI, gestão escolar, coordenação pedagógica e EJA. 2 – Formação continuada presencial ou a distância aos profissionais da educação. |

Fonte: Elaboração própria com base nos PEE-GO (2015) e PEE-RN (2016).

Os dados referentes à formação dos professores dos diferentes níveis da educação básica foram divulgados nos Relatórios dos 1º e 2º Ciclos de Monitoramento das Metas do PNE (BRASIL, 2016; 2018), pela Diretoria de Estudos Educacionais (Dired/Inep), instituição responsável pelo monitoramento da evolução das metas e pela divulgação dos resultados, a cada dois anos, conforme a Lei nº 13.005/2014. O Gráfico 1 indica que os professores com formação superior correspondem a 46,6% na educação infantil, 59% dos professores dos anos iniciais do ensino fundamental, 50,9% dos professores dos anos finais do ensino fundamental e 60,4% dos professores do ensino médio, sinalizando a distância do percentual de 100% a ser alcançado como previsto no PNE 2014-2024, mas também a possibilidade de ampliação do percentual de expansão da educação superior com a oferta de cursos de formação de professores.

Gráfico 1 – Percentual de docentes com formação superior na área de atuação



Fonte: Elaborado pela Dire/Inep com base em dados da Educação Básica/Inep 2013-2016 (BRASIL, 2018).

O mesmo Relatório ainda apresenta os dados sobre a formação de professores por estados da federação, os quais destacamos os índices alcançados pelos estados de Goiás e Rio Grande do Norte na Tabela 1:

Tabela 1 – Percentual de professores com formação superior na área de atuação – Brasil, Goiás e Rio Grande do Norte/2013 – 2016.

| Brasil/ Região/UF | Educação infantil (15A) | | | | Anos iniciais do ensino fundamental (15B) | | | | Anos finais do ensino fundamental (15C) | | | | Ensino médio (15D) | | | |
|----------------------|-------------------------|------|------|------|---|------|------|------|---|------|------|------|--------------------|------|------|------|
| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
| Brasil | 42,2 | 44,2 | 44,6 | 46,6 | 54,0 | 56,6 | 57,5 | 59,0 | 48,0 | 49,5 | 48,9 | 50,9 | 57,8 | 59,5 | 58,9 | 60,4 |
| Goiás | 50,4 | 53,0 | 53,1 | 54,8 | 62,9 | 63,9 | 63,5 | 66,5 | 43,7 | 43,9 | 43,3 | 43,8 | 48,4 | 48,5 | 47,3 | 47,8 |
| Rio Grande do Norte | 46,6 | 49,4 | 50,0 | 51,3 | 64,0 | 66,9 | 66,6 | 66,6 | 40,8 | 40,9 | 41,0 | 43,4 | 58,1 | 58,1 | 59,0 | 64,3 |

Fonte: Elaborado pela Dire/Inep com base em dados da Educação Básica/Inep - 2013-2016 (BRASIL, 2018).

Dada a devida importância ao Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento (2018) para o acompanhamento e divulgação do cumprimento das metas do PNE 2014-2024, faz-se necessário destacar que o Relatório faz referência apenas à formação para os

profissionais da educação docentes, não mencionando qualquer estudo sobre a construção de uma política nacional de formação para os profissionais não docentes, conforme previsto no mesmo PNE. Um possível estudo sobre as demandas educacionais para esses profissionais contribuirá para o dimensionamento formativo para a categoria, assim como possibilitará a análise de formas colaborativas entre os entes federados, visando a construção da política nacional de formação em nível superior e de expansão do número de matrículas para o segmento público.

4. A proposição do PNE 2014-2024 e a materialização das políticas educacionais

Os dados apresentados sobre a expansão da educação superior e a formação dos profissionais da educação ratificam a ideia de que o processo de proposição e materialização de uma política educacional não é um processo linear como comumente se acredita. A abordagem do ciclo de políticas delineada pelo sociólogo inglês Stephen Ball e seus colaboradores (BALL; BOWE; GOLD, 1992) considera que a análise de programas e políticas educacionais deve compreender a natureza complexa dos processos macro e micro políticos nos contextos de influência (construção do discurso político), no contexto da produção de texto (política formulada) e no contexto da prática³ (interpretação e recriação da política). Esses contextos “[...] estão inter-relacionados, não têm dimensão temporal ou sequencial e não são etapas lineares” (MAINARDES, 2006, p. 50).

No processo de construção da proposição política (contexto da influência) e de produção do plano em forma de Lei (contexto da produção do texto) destaca-se a

³ A abordagem do ciclo de políticas (*policy cycle approach*) proposto por Ball, Bowe e Gold (1992) compreende a existência de três contextos nos processos de proposição e materialização de uma política pública: contexto da influência, contexto da produção de texto e contexto da prática. Em 1994, no livro *Education Reform: a critical and post-structural approach*, Ball amplia o ciclo de políticas, acrescentando o contexto dos resultados (efeitos) e o contexto da estratégia política. Em entrevista a Mainardes e Marcondes (2009), Ball afirma que esses dois últimos poderiam ser incluídos nos contextos da prática e da influência, respectivamente. Inicialmente, os autores pensaram os três contextos como política proposta, política de fato e política em uso (MAINARDES, 2006).

experiência de uma construção coletiva, democrática, amplamente debatida por diversas entidades⁴, conforme descrito nos aspectos preliminares do próprio PNE 2014-2024.

No que diz respeito à interpretação, recriação e materialização da política (contexto da prática) pós-PNE 2014-2024, notam-se dois esforços para a garantia da construção de uma política nacional de formação para os profissionais da educação: o Decreto nº 8.752, de 9 de maio de 2016, que dispõe sobre a Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica (BRASIL, 2016b) e a Resolução CNE/CES nº 2, de 13 de maio de 2016, que define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial e Continuada para os Funcionários Educação Básica (BRASIL, 2016c).

O Decreto nº 8.752/2016 regulamenta a meta 15 destinada à materialização da política nacional de formação dos profissionais da educação, fixando princípios, objetivos e organizando programas e ações em regime de colaboração entre os sistemas de ensino em alinhamento com o PNE. De igual modo, a Resolução CNE/CSE nº 2/2016 reitera a educação como um processo emancipatório e permanente e reconhece as especificidades do trabalho técnico-pedagógico dos funcionários de escola, propondo, na cartilha “Funcionários da Educação: conquistas e desafios da formação e da valorização profissional”, as matrizes curriculares para o curso superior de Tecnologia em Educação e Processos de Trabalho nas quatro habilitações: secretaria escolar, alimentação escolar, infraestrutura escolar e multimeios didáticos (CNTE, 2016).

Apesar dos esforços propositivos pós-PNE, no tocante à construção de uma política de formação dos profissionais da educação não docentes, face à falta de regulamentação do Sistema Nacional de Educação e do regime de cooperação e colaboração entre os entes federados, apenas quatro instituições de educação superior têm

⁴ Entidades envolvidas na construção do PNE 2014-2024: Atores governamentais do poder executivo (Presidência da República, Casa Civil, Secretaria de Relações Institucionais, Ministério da Educação, Ministério da Fazenda); do Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal); dos conselhos e fóruns (CNE, FNCE, Uneme, FNE); dos movimentos sociais Entidades representativas dos segmentos da comunidade educacional (CNTE, UNE, Ubes, Andes, Fasubra, Andifes, Crub, Proifes, Contee); das entidades científicas (Anped, Anpae, Anfope, FCC, SBPC, Cedes, Fineduca); das redes de movimentos (Mieib, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Apaes/Fenapaes, Fórum Nacional de Educação Inclusiva, Feneis, Todos pela Educação); dos estores da sociedade civil (Consed, Undime); das entidades representativas de gestores dos entes federados em outros setores (CNM, Confaz, Abrasf); da sociedade civil representante do setor privado (Anup, Anaceu, Abmes, Confenen, Fenep, Sistema S, Grupo Positivo); interesses privados na área da educação relacionados a grupos de educação de capital aberto (Abraes); e, ainda, organizações voltadas à formulação de políticas públicas (Cenpec, Instituto Alfa e Beto, Centro de Políticas Públicas do Insper).

enfrentado os desafios para a materialização dessa política de formação para os funcionários de escola, quais sejam: o Instituto Federal do Acre - IFAC (experiência iniciada em 2011, anterior ao PNE 2014-2024, com o Curso Superior de Tecnologia em Processos Escolares), a Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS) com a aprovação da proposta dos Cursos Superiores de Tecnologia em Educação e Processos de Trabalho, a Universidade Federal do Paraná (UFPR) que está em processo de discussão da proposta dos Cursos e a Universidade Federal da Paraíba (UFPB) que realiza a discussão inicial sobre os cursos por um grupo aprovado pelo Conselho.

5. O Sistema Nacional de Educação e o regime de cooperação e colaboração entre os entes federados

O art. 1º da Constituição Federal (CF) de 1988 assegura o Brasil como uma república federativa formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal e resguarda a autonomia de seus entes e a participação nas decisões no Parágrafo Único do art. 23 ao instituir que “leis complementares fixarão normas para a cooperação” (CF, 1988) entre os entes federados. Esse modelo de federação cooperativa estabelecido na Constituição

[...] expressa a escolha por um regime normativo e político, plural e descentralizado em que se cruzam mecanismos de participação social com um modelo cooperativo e colaborativo que ampliou o universo de sujeitos capazes de participar das decisões. Por isso mesmo a cooperação supõe o entendimento entre os entes federativos; a colaboração exige a harmonia entre os sistemas e admite novas arenas de participação advindas da sociedade civil. (ABICALIL *et al.*, 2015, p. 451).

Desse modo, os desafios educacionais explicitados nos planos nacionais de educação encontram dificuldade ainda maior em função da falta de regulamentação do Sistema Nacional de Educação e de desarticulação do regime de cooperação e colaboração entre os entes federados no que diz respeito ao estabelecimento de responsabilidades compartilhadas. O Sistema Nacional de Educação, bem como o regime de cooperação e colaboração estão constituídos em bases legais, na Constituição Federal (1988), na LDB nº 9.394/1996, na Emenda Constitucional nº 53/2006 e na Emenda Constitucional nº 59/2006, no entanto, é preciso efetivá-lo de fato, como previsto na Lei nº 13.005/2014 do PNE 2014-2024 que estipulou o prazo de dois anos para sua instituição.

Alguns movimentos têm sinalizado a ampliação do debate em torno da instituição do SNE e do regime de cooperação e colaboração. Destacam-se alguns instrumentos legais que têm impulsionado a centralidade dessa questão: o PL 7420/2006, Projeto de Lei de Responsabilidade Educacional, de autoria de Raquel Teixeira, que entende o dever dos gestores públicos dos entes federados em assegurar as condições necessárias para a garantia do direito à educação básica, seu financiamento e o cumprimento das metas que promovam o avanço da qualidade educacional, sem retrocessos; o PLP 15/2011, Projeto de Lei Complementar, de autoria de Felipe Bornier, que estabelece normas para a cooperação entre a União, Estados, Municípios e o Distrito Federal no tocante à responsabilidade na gestão pública da educação escolar brasileira; o PLP 5519/2013, de Paulo Rubem Santiago (apensado ao PL 2417/2011), que visa instituir o SNE; o PLP 413/2014, de Ságua Moraes, que responde ao artigo 23 da Constituição em função da aprovação da Lei nº 13.005/2014 do PNE; o PLP 448/2017, de Giuseppe Vecci (apensado ao PLP 413/2013, de Glauber Rocha), que regulamenta a cooperação federativa na área da educação, instituindo o SNE, em regime de cooperação e colaboração entre os entes federados e o PLP 25/2019, de Dorinha Seabra Rezende, que institui o SNE, fixa normas para a cooperação entre os entes federados e políticas, programas e ações em regime de colaboração.

Todos esses instrumentos balizam a importância da instituição do SNE e da regulamentação do regime de cooperação e colaboração entre os entes federados, para que seja garantida a materialização das políticas educacionais estabelecidas nos Planos Nacionais de Educação e estendida amplamente a todos os estados e municípios da federação, de modo que o

[...] papel de cada ente federativo deverá ser conformado e potencializado por um conjunto de responsabilidades e corresponsabilidades muito claramente definidas. Da autonomia e das competências atribuídas deve resultar também, decorrente do dever de Estado, o esforço endógeno e institucional dos Estado-membros para a criação de seus sistemas em regime de colaboração e em total coerência ao Sistema Nacional de Educação. Neste contexto, a interdependência é um conceito indispensável para que se possa construir processos de descentralização qualificada, isto é, de repartição de competências acompanhadas das condições necessárias para sua efetivação. (ABICALIL *et al.*, 2015, p. 454).

6. Considerações finais

O processo de proposição e materialização de uma política educacional não é linear, ao contrário, é enviesado por concepções, interesses e disputas que, às vezes, retardam os avanços no acesso aos diferentes níveis de ensino e na qualidade da educação, retrocedem os desafios alcançados ou, até mesmo, reiteram a descontinuidade como lógica de continuidade (DOURADO, 2010) em função de serem materializadas como política de governo e não como política de Estado.

No tocante à expansão da educação superior e à formação dos profissionais da educação, muitos desafios ainda se mantêm. A agenda política de restrição de direitos sociais e de ajustes fiscais, a flexibilização das regulamentações para a educação superior, privilegiando o setor privado e a falta de regulamentação do Sistema Nacional de Educação e do regime de cooperação e colaboração entre os entes federados ampliam os desafios para o alcance da expansão da educação superior pelo segmento público, bem como inviabiliza a materialização de políticas de formação para os profissionais da educação.

As projeções apresentadas sinalizam que os índices esperados para o cumprimento da meta 12 não serão alcançados até 2024. Os dados da educação superior indicam um aumento em sua expansão no período de 2014 a 2017 em relação às taxas bruta e líquida de matrículas, todavia o crescimento exponencial das matrículas se dá no segmento privado. Face à expansão acelerada pelo segmento privado, as políticas para a educação superior apontam para a continuidade e a manutenção da lógica de expansão mercantil. Quanto à formação dos profissionais da educação, os dados indicam uma grande distância para o alcance do percentual de 100% a ser alcançado para a formação de professores, bem como a materialização da política de formação em nível superior para os profissionais da educação não docentes, como previsto no PNE 2014-2024, tendo em vista a falta de regulamentação quanto à responsabilização pelas ofertas.

O PNE 2014-2024 é fruto de uma ação democrática e resultado de amplo debate entre diversos atores da sociedade política e sociedade civil e cumpre o papel de construir um horizonte propositivo para a melhoria da qualidade educacional de modo coerente, programado e articulado. De igual modo, o processo de construção dos PEEs revela o envolvimento de setores da sociedade em defesa da educação pública, gratuita, laica, democrática e de qualidade social. Todos os esforços delineados tanto no PNE 2014-2024

como nos PEEs só se materializam com a definição e o estabelecimento de políticas em uma perspectiva de direito, como política de Estado e com a definição de responsabilidades pelo cumprimento das metas.

As políticas de ajustes fiscais implementadas atingem diretamente a garantia dos direitos sociais e, particularmente, a possibilidade de democratização de uma educação pública, gratuita, laica, emancipadora e de qualidade social. É nesse sentido que Dourado (2017, p. 182) acredita que a defesa pelo resgate de um Estado democrático de direito e pelo desenvolvimento das políticas públicas, sobretudo, as do campo educacional perpassam a retomada do PNE 2014-2024 “como epicentro das políticas educacionais, que requer organização e mobilização da sociedade civil, a fim de propiciar elementos para a superação da lógica histórico-política que contribui para forjar essa realidade excludente e seletiva”.

REFERÊNCIAS

ABICALIL, C. A. *et al.* O Sistema Nacional de Educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Goiânia, v. 31, n. 2, p. 451-456, mai./ago. 2015.

AGUIAR, M. A. S. Avaliação do plano nacional de educação 2001-2009: questões para reflexão. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 707-727, jul./set. 2010. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 11 set. 2019.

BALL, S. J.; BOWE, R.; GOLD, A. **Reforming education & changing schools: case studies in policy sociology**. London: Routledge, 1992.

BRASIL. **Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da Educação Nacional. Brasília, DF: MEC, 1996. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/lei9394_ldbnl.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2019.

BRASIL. **PL 7420, de 9 de agosto de 2006**. Dispõe sobre a qualidade da educação básica e a responsabilidade dos gestores públicos na sua promoção. Brasília, DF: Câmara Federal, 2006. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=332457>. Acesso em: 13 set. 2019.

BRASIL. PLP 15, de 22 de novembro de 2011. 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. Brasília, DF: Câmara Federal, 2011. Disponível em:
<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=492957>. Acesso em: 13 set. 2019.

BRASIL. PLP 5519, de 7 de maio de 2013. Institui o Sistema Nacional de Educação. Brasília, DF: Câmara Federal, 2013. Disponível em:
<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=575890>. Acesso em: 13 set. 2019.

BRASIL. PLP 413, 22 de julho de 2014. Visa 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. Brasília, DF: Câmara Federal, 2014. Disponível em:
<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=620859>. Acesso em: 13 set. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Diretoria de Estudos Educacionais. **Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação - 2016.** Brasília, DF: Inep, 2016a. Disponível em:
<http://portal.inep.gov.br/documents/186968/485745/RELAT%C3%93RIO+DO+PRIMEIRO+CICLO+DE+MONITORAMENTO+DAS+METAS+DO+PNE+-+BI%C3%80ANIO+2014-2016>. Acesso em: 15 nov. 2018.

BRASIL. Decreto nº 8.752, de 9 de maio de 2016b. Dispõe sobre a Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica. Brasília, DF: Casa Civil, 2016b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8752.htm. Acesso em: 08 set. 2018.

BRASIL. Resolução CNE/CES nº 2, de 13 de maio de 2016. Define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial e Continuada em Nível Superior para Funcionários da Educação Básica. Brasília: MEC, 2016c. Disponível em:
http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=41081-rces002-16pdf&category_slug=maio-2016-pdf&Itemid=30192. Acesso 08 de setembro de 2011.

BRASIL. PLP 448, de 23 de novembro de 2017. Regulamenta a cooperação federativa na área da educação, com base no parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, instituindo o Sistema Nacional de Educação - SNE, em regime de cooperação e colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, por meio dos seus Sistemas de Ensino, com fundamento nos artigos 211 e 214 da Constituição

REVELLI, Vol. 12. 2020. Dossiê: Políticas para educação superior e Plano Nacional de Educação. ISSN 1984-6576.

Federal, considerando ainda os princípios da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, de diretrizes e bases da educação nacional, e da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, do Plano Nacional de Educação. Brasília, DF: Câmara Federal, 2017. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2163123>. Acesso em: 13 set. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Diretoria de Estudos Educacionais. **Relatório do 2º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação - 2018**. Brasília, DF: Inep, 2018. Disponível em:
<<http://portal.inep.gov.br/documents/186968/485745/RELAT%c3%93>
<<http://portal.inep.gov.br/documents/186968/485745/RELATRIO+DO+SEGUNDO+CI CLO+DE+MONITORAMENTO+DAS+METAS+DO+PNE+2018/9a039877-34a5-4e6a-bcfd-ce93936d7e60?version=1.17>>. Acesso em: 15 nov. 2018.

BRASIL. **PLP 25, 13 de fevereiro de 2019**. Institui o Sistema Nacional de Educação (SNE), fixando normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas políticas, programas e ações educacionais, em regime de colaboração, nos termos do inciso V do caput e do parágrafo único do art. 23, do art. 211 e do art. 214 da Constituição Federal. Brasília, DF: Câmara Federal, 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2191844>. Acesso em: 13 set. 2019.

CHAVES, V. L. J.; AMARAL, N. C. Política de expansão da educação superior no Brasil: o Prouni e o Fies como financiadores do setor privado. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 32, n. 4, out./dez., 2016, p. 49-72. ISSN 0102-4698. <http://dx.doi.org/10.1590/0102-4698162030>.

CNTE. **Funcionários da educação: conquistas e desafios da formação e da valorização profissional**. DF: Perspectiva, 2016.

DIAS SOBRINHO, J. Educação superior: flexibilização e regulação ou avaliação e sentido público. In: **Políticas e gestão da Educação Superior: transformações recentes e debates atuais**. São Paulo: Xamã; Goiânia: Alternativa, 2003.

DOURADO, L. F. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul./set., 2010.

DOURADO, L. F. PNE: o epicentro das políticas de estado para a educação nacional. Goiânia: Imprensa Universitária, ANPAE, 2017.

FERREIRA, S. Reformas na educação Superior: de FHC a Dilma Rousseff (1995-2011). **Linhas Críticas**, v. 18, n. 36, 2012. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/pdf/1935/193523808013.pdf>>. Acesso em: 18 dez. 2015.

GOIÁS. **Lei nº. 18.969**, de 22 de julho de 2015. Aprova o Plano Estadual de Educação - PEE e dá outras providências, Goiânia, 2015.

REVELLI, Vol. 12. 2020. Dossiê: Políticas para educação superior e Plano Nacional de Educação. ISSN 1984-6576.

MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006.

MAINARDES, Jefferson; MARCONDES, Maria Inês. Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 30, n. 106, p. 303-318, jan./abr. 2009.

MONLEVADE, J. A. A importância do Conselho Municipal de Educação na elaboração, implantação e acompanhamento da execução do Plano Municipal de Educação. In: *Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação Pró-Conselho: caderno de referência / coordenação geral de articulação e fortalecimento institucional dos sistemas de ensino*. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2004.

PRETI, O. Educação a distância e globalização: desafios e tendências. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 79, n. 191, p. 19-30, jan./abr. 1998.

RIO GRANDE DO NORTE. **Lei nº. 10.049**, de 27 de janeiro de 2016. Aprova o Plano Estadual de Educação - PEE e dá outras providências, Natal, 2016.

SAVIANI, D. O Plano Nacional de Educação e seus desdobramentos. In: FERREIRA, N. S. C.; FONTANA, M. I.; SALOMÉ, J. S. **Políticas públicas e gestão democrática: desafios e compromissos**. Curitiba: CRV, 2016. p. 21-42. (Volume 1).

SGUISSARDI, V. **Educação superior: velhos e novos desafios**. São Paulo: Xamã, 2000.

TEIXEIRA, L. L. Política de expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica – institutos federais de educação e programa nacional de acesso ao ensino técnico e emprego/pronatec: flexibilização, desregulamentação e privatização no processo de implantação dos IFETS. In: Seminário Nacional UNIVERSITAS, 24., 2016, Maringá. **Anais do XXIV Seminário Nacional UNIVERSITAS**. Maringá: Universidade Estadual de Maringá, 2016. p. 409-434. ISSN 2446-6123.