

MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE PLANOS DE EDUCAÇÃO COMO POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS: PERSPECTIVAS TEÓRICAS E AS DIRETRIZES OFICIAIS DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC)

FOLLOW-UP AND EVALUATION OF EDUCATION PLANS AS PUBLIC EDUCATION POLICIES: THEORETICAL PERSPECTIVES AND OFFICIAL DIRECTIVES OF THE MINISTRY OF EDUCATION (MEC)

Meire Lúcia Andrade da Silva **1**
Ítalo Bruno Paiva Gonçalves **2**
Rosilene Lagares **3**

Resumo: Este artigo tem o objetivo de analisar os instrumentos de monitoramento, avaliação e implementação dos Planos Municipais de Educação emanados pelo Ministério da Educação (MEC), a partir de uma perspectiva crítica e de análise bibliográfica e documental. Nesse processo, este estudo identificou que os instrumentos em si não são suficientes para garantir o acompanhamento e monitoramento das metas e estratégias dos planos educacionais, sendo necessários para sua efetividade, a participação e o envolvimento dos gestores das políticas educacionais, a sociedade civil organizada, as instituições e as equipes técnicas.

Palavras-chave: Plano Municipal de Educação. Instrumentos Avaliativos. Indicadores Educacionais.

Abstract: This article aims to analyze the instruments for monitoring, evaluating and implementing the Municipal Education Plans issued by the Ministry of Education (MEC), from a critical perspective and bibliographic and documental analysis. In this process, this study identified that the instruments themselves are not sufficient to guarantee the follow-up and monitoring of the goals and strategies of educational plans, as the participation and involvement of educational policy managers, organized civil society, the institutions and technical teams.

Keywords: Municipal Education Plan. Evaluation Instruments. Educational Indicators.

Doutoranda em Educação pela Universidade Federal de Goiás (UFG).
1
Graduada em Pedagogia (UFT). Professora da educação básica do Sistema Municipal de Ensino de Gurupi - TO. Atua no Grupo de Estudo, Pesquisa e Extensão em Educação Municipal na UFT (GepeEM).
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6735648604184569>.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1237-6422>.
E-mail: melucia26@hotmail.com

Mestrando em Educação pela Universidade Federal do Tocantins
2
(UFT). Graduado em História (UFG). Professor da educação básica do Sistema Estadual de Ensino do Tocantins. Atua no Grupo de Estudo, Pesquisa e Extensão em Educação Municipal na UFT (GepeEM).
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5397885351783226>.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4285-1669>.
E-mail: italobpg@gmail.com

Pós-Doutora em Educação pela Universidade do Oeste de Santa
3
Catarina (Unoesc). Doutora e Mestre em Educação pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Docente do curso de Pedagogia (UFT) e do programa de Pós-Graduação em Educação Mestrado acadêmico e Doutorado em educação na Amazônia (Educante). Coordena o Grupo de Estudo, Pesquisa e Extensão em Educação Municipal na UFT (GepeEM).
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6515208027900665>.
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2959-5573>.
E-mail: lagaresrose@gmail.com

Introdução

Este artigo tem como objetivo analisar os instrumentos de monitoramento e avaliação relacionados ao Plano Municipal de Educação (PME), elaborados pelo Ministério da Educação. A pesquisa foi realizada por meio de uma pesquisa bibliográfica que de acordo com Lima e Miotto (2007, p. 41), “é através dela que se pode identificar as informações e os dados contidos no material selecionado, bem como verificar as relações existentes entre eles de modo a analisar a sua consistência”, o que pressupõe ao pesquisador um conjunto ordenado de procedimentos direcionados ao problema ou questionamentos levantados. De maneira mais enfática, Lakatos e Marconi (2017, p. 66), definem que pesquisa bibliográfica é um tipo de produção científica e é feita “com base em textos, como livros, artigos científicos, ensaios críticos, dicionários, enciclopédias, jornais, revistas, resenhas, resumos”. Nesse sentido, considera-se como pertinente nesta primeira seção trazer considerações acerca dos conceitos de monitoramento e avaliação dos planos educacionais.

Por planos de educação, compreende-se que seja:

O resultado de luta histórica da sociedade brasileira, no que se inclui a luta dos educadores, assim como a ampliação dos espaços de participação democrática, onde puderam atuar largamente entidades científicas, sindicatos, movimentos sociais e outros agentes significativos do campo da educação. A perspectiva do direito à educação, que guiou a luta política até aquele momento, implicava a continuidade da participação nos processos de elaboração dos planos, acompanhamento da sua implantação, monitoramento e avaliação (AZEVEDO; OLIVEIRA, 2020, p. 628).

Em relação ao monitoramento e a avaliação, de acordo com Sousa (2013), podem ser entendidos como o conjunto de atividades articuladas, sistemáticas e formalizadas, de produção, registro, acompanhamento e análise crítica de informações geradas na gestão de políticas públicas, dos seus programas, produtos e serviços, por meio das organizações, agentes e público-alvo envolvidos, com a finalidade de subsidiar a tomada de decisão quanto aos esforços necessários para aprimoramento da ação pública.

Ramos (2009) argumenta que, quando se pensa em avaliar uma determinada política pública ou um programa específico, deve-se ter claro que as condições para a avaliação devem estar presentes desde o processo de formulação da referida política/programa. Isto, porque precisa-se ter informações sobre as condições dos grupos (ou regiões, ou instituições, ou qualquer outra unidade de análise) antes de a política/programa ter sido implantada. Sem esta informação é inviável se pensar em qualquer modelo de avaliação.

Desse modo, a avaliação é a atribuição de valor que mede o grau de eficiência, eficácia, efetividade e relevância de políticas, programas e projetos. Assim compreendida, identifica processos e resultados, compara dados de desempenho, julga, informa e propõe.

No que se refere ao monitoramento e avaliação, Bordignon (2014) realizou um estudo sobre o planejamento educacional no Brasil, a partir do Manifesto dos Pioneiros de 1932, cujo movimento já denunciava a intensa fragmentação e as desarticulações das ações educacionais, sem que houvesse a unidade de plano e ao mesmo tempo, a preconização de uma organização considerada como sistêmica.

Dos planos analisados, do período de 1932 a 2007, ou seja, do Movimento dos Pioneiros ao Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), o autor concluiu, com a exceção deste último, que os planos tiveram realizações parciais ou sequer foram considerados, sendo poucos os registros disponíveis. Isso indica que os planos na área de educação foram secundarizados pelas ações dos governos e acrescenta que se não ocorrerem hipóteses, ou pelo menos algumas leituras, “[...] podem indicar pistas para as rupturas, os abandonos e a pouca efetividade na trajetória do planejamento educacional no Brasil” (BORDIGNON, 2014, p. 47).

Neste sentido, Dourado (2010, p. 679), ao analisar o Plano Nacional de Educação (PNE) 2001 – 2010, inserido na seara das políticas educacionais, explicita-o como:

Um processo e concepções em disputa, suscitando, ainda, particularidades, que nos permitem indicar o duplo papel ideológico desse movimento, a negação e, paradoxalmente, a participação da sociedade nas questões educacionais, mediatizado por uma concepção política, cuja égide consiste, no campo dos direitos sociais, na prevalência de uma cidadania regulada e, conseqüentemente, restrita.

Para o autor, compreender os nexos de implementação de políticas educacionais, utilizando-se de uma política pública, no caso o PNE, implica em afirmar que as imbricações relacionadas entre a realidade social dinâmica e os atores sociais são representados por categorias analíticas e por procedimentos políticos. Além disso, a sua materialização se efetiva pela intersecção da regulamentação, regulação e a ação política, que se encontram delineados por disputas que traduzem muitos embates históricos entre as classes sociais.

Dessa forma, para se compreender as políticas educacionais, é fundamental que se defina a concepção de Estado¹, pois este envolve a sociedade civil e política, bem como, os embates e os percursos históricos em que estas se constroem, diante das condições objetivas em que se efetivam na relação entre a educação e a sociedade (DOURADO, 2010).

Ainda sobre o PNE 2001 – 2010 (BRASIL, 2010), o Conselho Nacional de Educação realizou em 2009 um levantamento acerca dos principais problemas externos para implementação das metas, dentre os quais destacam-se a

1. Pouca utilização do PNE no primeiro triênio após sua aprovação.
2. Pouca consideração dada ao PNE quando do estabelecimento das políticas de governo, gerando algumas concepções, ações, programas e políticas diferentes das estabelecidas no PNE.
3. Desarticulação entre o PNE e os planos setoriais de governo.
4. Dissociação entre o PNE e os Planos estaduais e municipais de Educação.
5. Descontinuidade na coleta de informações pelo INEP [Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira] e secretarias do MEC.
6. Pouca divulgação do PNE.
7. Ausência de normatização do sistema nacional de educação e do regime de colaboração.
8. Articulação tardia do PDE e do PAR com os princípios e metas do PNE.
9. Minimização da universalização da Educação Básica como direito.
10. Ausência de mecanismos para o acompanhamento e avaliação sistemáticos do PNE (BRASIL, 2009, p. 6).

Em relação à dimensão interna ao texto do PNE é possível observar os seguintes aspectos:

1. Ausência de indicadores relativos às metas, para concretizar a possibilidade de acompanhamento e avaliação do desenvolvimento do PNE.
2. Retirada dos mecanismos concretos de financiamento das metas, expressos no próprio PNE (vetos).
3. Poucas políticas com capacidade de enfrentar as grandes desigualdades regionais.
4. Desarticulação interna e superposição de metas, dado o formato assumido pelo PNE.
5. Pouca expressividade das políticas voltadas para a diversidade.
6. Focalização excessiva no Ensino Fundamental.
7. Supremacia das metas quantitativas sobre as qualitativas.
8. Excessivo número de metas que acabaram pulverizando e fragmentando as ações (BRASIL, 2009, p. 6-7).

¹ Estado é entendido na concepção gramsciana, como sendo uma expressão da relação de forças que por vezes são contraditórias, e que se estendem além dos limites da classe dominante, a partir da hegemonia encorajada em um sistema de coerção (DOURADO, 2010).

As avaliações que são feitas sobre o PNE (2001-2010) são capazes de privilegiar o protagonismo do governo federal em relação à formulação, implementação, bem como a indução de políticas, programas e ações que se relacionam com o cumprimento das metas estabelecidas pelo PNE. Essa constatação, segundo Dourado (2010, p.14), reflete na necessidade de análises que englobem a participação dos outros “entes federados e sugere o reconhecimento de que o PNE não se converteu, efetivamente, em uma política de Estado, no sentido lato, mas constituiu-se em um instrumento de luta em prol da construção das políticas”.

Em relação ao PNE 2014 – 2024 (BRASIL, 2014), o processo de monitoramento e avaliação se situa como instrumento de mobilização social, por meio do Fórum Nacional de Educação (FNE), dentro de uma perspectiva democrática da gestão educacional. Desse modo, o monitoramento contínuo e a avaliação periódica são para o cumprimento das metas e estratégias projetadas no PNE e, conseqüentemente, nos planos subnacionais, a partir da valorização dos espaços de participação e controle social, como: Conselho Estadual de Educação (CEE), Conselho Municipal de Educação (CME), Fórum Estadual de Educação (FEE), Fórum Municipal de Educação (FME), Assembleia Legislativa (AL) e Câmara Municipal, dentre outros que as leis contemplarem.

Para Hartz e Pouvourville (1998), no Brasil, a importância da avaliação das políticas públicas é reconhecida em documentos oficiais e científicos, mas esse reconhecimento formal ainda não se traduz, em algumas regiões do cenário brasileiro, em processos de avaliação sistemáticos e consistentes que subsidiem a gestão pública.

Diante disso, observa-se que, monitorar e avaliar consistem em etapas que se articulam e se completam continuamente em um único processo. Estas podem contribuir para o alcance das metas propostas, mas “em contrapartida ainda apontam as lacunas e eventuais mudanças necessárias no percurso” (BRASIL, 2016, p. 6).

Nesse quesito é que reside o papel central do planejamento para enfrentar a essência e não as aparências, pois, a avaliação e o monitoramento são realizados em períodos definidos pela lei de aprovação, com análise e interpretação dos dados, e por fim, redefinição do planejamento. Logo, a sua função se pauta em oferecer subsídios para o processo de correção e adequação das metas e estratégias.

Monitoramento e avaliação: diretrizes oficiais da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino/Ministério da Educação (SASE/MEC)

Após a elaboração ou adequação dos planos subnacionais à luz do PNE, a próxima tarefa constituída é o monitoramento e avaliação. Segundo a SASE/MEC (BRASIL, 2016), cada plano de educação é responsável por definir os atores que são responsáveis para que aconteça o monitoramento e avaliação com as possíveis comissões coordenadoras ou até mesmo, as equipes técnicas que se encontram tanto nos estados, bem como no Distrito Federal e os Municípios.

No ano de 2016, o MEC, via SASE, inicia a assistência técnica aos Estados, Distrito Federal e Municípios, por meio de uma Rede de Assistência Técnica, com Avaliadores Educacionais, para o processo de monitoramento e avaliação dos planos de educação. Para essa assistência, pesquisadores da Diretoria de Estudos Educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Dired/Inep), elaboraram um conjunto de documentos², por solicitação da SASE/MEC, sendo socializados aos entes federados, orientando o procedimento de monitoramento e avaliação dos planos:

1. Caderno de Orientações para monitoramento;
2. Caderno Construindo Indicadores Educacionais nos Municípios;
3. Monitoramento das Metas do PNE (2014-2024);
4. Adesão à Assistência Técnica da SASE/MEC;
5. Dados Técnicos das Comissões Coordenadoras;

² Disponíveis em: <http://pne.mec.gov.br/monitorando-e-avaliando>.

6. Agenda de Trabalho das Comissões Coordenadoras;
7. Situação das metas dos planos;
8. Indicadores Demográficos e Educacionais;
9. Ideb Escola;
10. Consulta Transferências Constitucionais;
11. Relatórios de Informações Sociais (BRASIL, MEC, 2015, s/p).

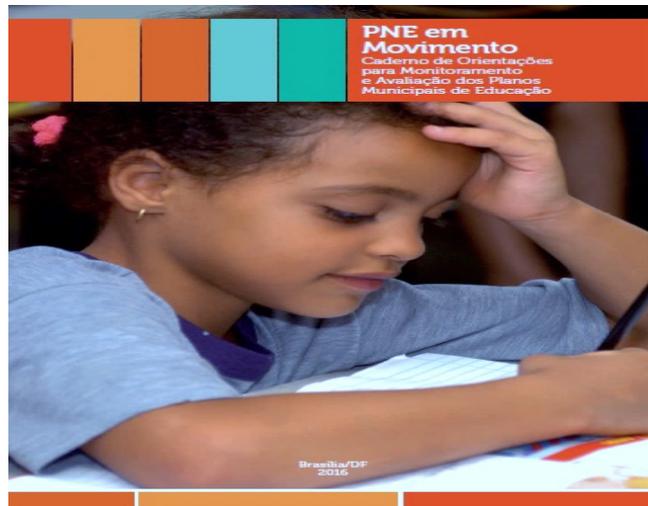
Os documentos orientadores serão descritos, como forma de compreender o monitoramento e avaliação, em outras palavras, o que cada documento representa.

Caderno de Orientações para Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação

A Lei do PNE (BRASIL, 2014) ressalta a necessidade do monitoramento contínuo e das avaliações periódicas, com envolvimento das instâncias responsáveis e a devida mobilização social para acompanhar sistematicamente o cumprimento das metas.

O Caderno de Orientações para Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação (BRASIL, 2016) foi elaborado com objetivo de auxiliar os Municípios nesse processo, com sugestões definidas em acordo colaborativo entre o MEC, as secretarias estaduais e municipais, conselhos e fóruns de educação. O seu intuito é contribuir para a efetividade do PNE e, conseqüentemente, garantir a permanência dos direitos constitucionais referente ao acesso à educação, para que esta ocorra com qualidade e eficácia (BRASIL, 2016).

Figura 1. Caderno de Orientações para Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação



Fonte: (BRASIL, 2016a).

O Caderno traz, também, uma Ficha de Monitoramento e Avaliação³ do Plano de Educação, organizada em três partes, cada uma correspondendo às etapas de trabalho propostas: organizar o trabalho; estudar o plano; e monitorar continuamente as metas e estratégias. Enquanto o anexo II do Caderno, detalha como cada um dos campos deve ser preenchido.

³ Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/monitorando-e-avaliando/caderno-de-orientacoes-para-monitoramento>. Acesso em: 22 mai. 2021.

Figura 2. Ficha de Monitoramento dos Planos Municipais de Educação

FICHA DE MONITORAMENTO DO PLANO DE EDUCAÇÃO													
PARTE A	Município											UF	
	Plano Municipal de Educação	(número da lei e data)											
	Períodos de Avaliação previstos	(anos da avaliação)											
	Comissão Coordenadora	(nome)										(Ato legal – nº e ano)	
	Equipe Técnica	(nome)										(Ato legal)	
PARTE B	Metas	Prazo	Estratégias		Prazo	Previsões Orçamentárias							
	(descrição da meta)		(descrição da estratégia)										
			(descrição da estratégia)										
			(descrição da estratégia)										
PARTE C	Meta 1: (descrição da meta)												
	INDICADOR 1A (descrição do indicador)												
		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
	Meta prevista												
	Meta executada no período												
	INDICADOR 1B (descrição do indicador)												
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	
Meta prevista													
Meta executada no período													

Fonte: (BRASIL, 2016a, p. 15).

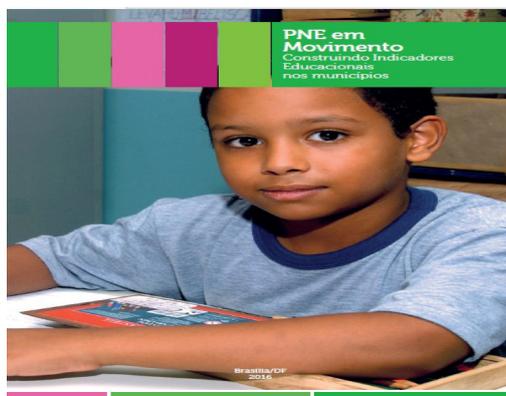
A figura anterior representa a ficha que permitirá uma identificação mais ampla do PME, como se observa em sua parte B, o planejamento das metas, os prazos e as previsões orçamentárias; na parte C, os destaques são para a evolução de cada meta (ano a ano), bem como, o acompanhamento no período de execução. Em síntese, a ficha é um suporte para a comissão de monitoramento e avaliação do PME, uma vez que permite visualizar a real situação e (re) planejar as ações dentro do período de dez anos.

Caderno Construindo Indicadores Educacionais nos Municípios

Em cumprimento ao art. 8º da Lei nº 13.005/2014, que aprovou o PNE, os Municípios puderam elaborar ou até mesmo, adequar os seus planos educacionais “[...] em consonância com o PNE, objetivando o planejamento educacional no âmbito de cada território, num grande esforço colaborativo entre os entes federados” (BRASIL, 2014, p. 4)⁴.

O caderno Construindo Indicadores Educacionais nos Municípios, possui o intuito de contribuir para que ocorra a atuação dos integrantes das comissões coordenadoras que são as responsáveis pelo processo de monitoramento e também da avaliação dos planos de educação executados nos Municípios (BRASIL, 2016b).

Figura 3. Caderno Construindo Indicadores Educacionais nos Municípios



Fonte: (BRASIL, 2016b).

4 Fonte: Caderno “PNE em Movimento Construindo Indicadores Educacionais nos municípios, 2016”.

Artes (2017, s/p) concedeu uma entrevista⁵ em 10 de julho de 2017, e nesta-abordou dicas para que ocorresse a construção de indicadores municipais e afirmou que:

O grande desafio para muitos Municípios é **saber utilizar os indicadores, ou mesmo construir os seus próprios**, garantindo que a realidade educacional de seu território possa ser visualizada para melhor monitorar e avaliar a efetividade das políticas públicas e o cumprimento das metas dos planos municipais de educação. “Primeiro, o gestor (seja o diretor da escola, o secretário de educação, o prefeito) tem que se apropriar. Alguém de sua equipe tem que saber transitar por esses números” (grifos nossos).

Para a autora, o interessante era que os indicadores tivessem sido pensados e também usados antes mesmo que ocorresse a criação da meta, no processo de construção do diagnóstico relativo à realidade educacional do Município, porque é crucial “[...] saber qual a situação real para entender qual tipo de meta é possível incluir no plano de educação e garantir que ela seja exequível” (ARTES, 2017, s/p).

Diante do exposto, reitera-se a necessidade da consonância entre a construção, análise e implementação desses dados em cada meta e estratégia planejada.

Monitoramento das Metas do PNE (2014-2024)

O MEC e o Inep selecionaram um conjunto de indicadores para o monitoramento do PNE 2014-2024 a partir das informações de diversas fontes oficiais. Esses foram publicados no documento intitulado Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: Linha de Base (BRASIL. 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 de forma singular (BRASIL, 2016).

Plano Nacional de Educação 2014-2024: Linha de Base

Um ano após a aprovação do PNE, o primeiro resultado do processo de monitoramento foi à disponibilização do PNE 2014-2024: Linha de Base que por sua vez, apresenta um panorama descritivo das mudanças recentes da educação brasileira e a situação atual das suas metas (BRASIL, 2015).

Assim, o referido documento apresenta, em caráter preliminar, a linha de base dos indicadores selecionados pelo MEC e pelo Inep, para o monitoramento do PNE 2014-2024.

Figura 4 – Plano Nacional de Educação - PNE 2014-2024: Linha de Base



Fonte: BRASIL, 2015.

⁵ Disponível em: <https://deolhonosplanos.org.br/uso-dados-indicadores-planos-educacao/>. Acesso em: 14 de mai. 2021.

As informações foram extraídas dos dados provenientes das pesquisas do Inep (Censo da Educação Básica, Censo da Educação Superior, Saeb e Ideb), do IBGE (Pnad e Censo Demográfico) e da Capes (dados da pós-graduação), disponíveis na data de promulgação da Lei do PNE, em 25 de junho de 2014. Este documento tem como objetivo desencadear o debate a respeito dos indicadores mais adequados para o acompanhamento das metas estabelecidas no Plano.

Além da Linha de Base, os indicadores utilizados nos mapas foram atualizados de acordo com o Relatório do Primeiro Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE – Biênio 2014-2016 (BRASIL, 2016).

Figura 5. Relatório do Primeiro Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE – Biênio 2014-2016



Fonte: BRASIL, 2016c.

Além dos documentos mencionados, o MEC organizou um site específico (PNE em Movimento⁶), publicizando materiais de apoio e com dados, que podem ser consultados, sendo as abas:

1. Sobre a Adesão à Assistência Técnica da SASE/MEC
2. Dados Técnicos das Comissões Coordenadoras
3. Agenda de Trabalho das Comissões Coordenadoras
4. Situação das metas dos planos
5. Indicadores Demográficos e Educacionais
6. Relatórios de Informações Sociais
7. Trabalhando Juntos
8. Assistência Técnica (PNE em Movimento, 2021).

Os dados e as informações contidas nas abas são informativos e autoexplicativos, permitindo compreender o monitoramento contínuo e a avaliação periódica dos planos de educação.

Sobre a avaliação e monitoramento dos planos de educação, o MEC, em documento (BRASIL (2016b, p.4), afirma que um movimento nacional se encontra “[...] em curso para que o PNE se concretize, garantindo direitos constitucionais [...] os PME foram elaborados em cada território, em uma ação inédita no Brasil”. Assim, para o MEC o monitoramento e avaliação foi definido conforme o recorte do Caderno de Orientações, é nesta perspectiva que os Municípios irão proceder.

⁶ Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/>. Acesso em 14 mai. 2021.

Figura 6. Recorte Monitoramento e Avaliação

A complexidade da execução de um plano de longo prazo e com esta envergadura requer um processo em que:

O monitoramento se torne um ato contínuo de observação, pelo qual são tornadas públicas as informações a respeito do progresso que vai sendo feito para o alcance das metas definidas.

A avaliação seja entendida como o ato periódico de dar valor aos resultados alcançados até aquele momento, às ações que estejam em andamento e àquelas que não tenham sido realizadas, para determinar até que ponto os objetivos estão sendo atingidos e para orientar a tomada de decisões.

Fonte: Recorte do Caderno de Orientações para Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação, p. 6. SASE/MEC, Brasília, DF, 2016a.

Todos os documentos sistematizados para o processo de monitoramento e avaliação dos Planos, inédito historicamente no Brasil, foram amplamente trabalhados pelo conjunto de Avaliadores Educacionais da SASE/MEC, por meio de demandas de trabalho.

Políticas públicas e políticas públicas educacionais: elementos para conceituação

Considerando que, no campo da educação, planejamento e planos dizem respeito à organização das ações educacionais, compreende-se que do planejamento resultará o plano, e, com isso, os planos de educação se configuram como sequência de um planejamento educacional, complementado e implementado por políticas públicas.

Para tratar das relações entre política e planejamento educacional, fundamenta-se em Saviani (2013, p. 10), para quem o planejamento educacional é considerado, em diferentes circunstâncias, como sendo um instrumento de política educacional, que visa implementar determinada política no campo da educação.

Com isto, na ausência do planejamento educacional, as políticas públicas para a educação se fragmentam, uma vez que se transformam em instrumentos pontuais dos administradores locais, de caráter gerencialista, sem cunho científico e sem participação popular.

Mas o que é uma política pública? Na perspectiva de Azevedo (2004), é tudo o que um governo faz e/ou deixa de fazer, com todos os impactos de suas ações e de suas omissões. É o processo social por meio do qual o poder coletivo é gerado, organizado, distribuído e usado nos sistemas sociais. Na maioria das sociedades, é organizado, sobretudo em torno da instituição do Estado, embora este fenômeno seja relativamente recente. A autora ainda, afirma que as políticas públicas configuram os modos de articulação entre o Estado e a sociedade, apresentando-se plural por causa das diferentes abordagens teórico-metodológicas que lhe servem de suporte.

Segundo Santos (2006), as políticas públicas correspondem à forma com que o Estado busca atender às necessidades coletivas. Ao pensar estas como meio e necessidades coletivas como fins, devem ser abordados os processos de formulação, implementação e avaliação utilizando-se de dimensões conceituais e metodológicas de políticas públicas.

Para entender como se elaboram as políticas públicas em uma determinada sociedade e em seu conjunto, é preciso analisar seus significados históricos. Embora, nas sociedades capitalistas, o Estado seja submetido constantemente aos interesses do capital, sabe-se que na organização e até mesmo, na administração do público, estas são consideradas como produtos das lutas e conflitos entre os grupos e as classes que são responsáveis pela formação da sociedade (PAULA, 2015).

No campo da educação, são emanadas do Estado, como qualquer outra política pública, e implicam em escolhas e decisões, que envolvem indivíduos, grupos e instituições. Não são frutos de iniciativas abstratas, mas constroem-se na correlação entre as forças sociais, que se

articulam para defender seus interesses (SILVA, 2019).

Em outras palavras, falar em política educacional implica considerar que o tema se articula ao projeto de sociedade que se deseja implantar, ou que se encontra em curso em um determinado momento histórico ou conjuntura política, uma vez que, o processo educativo forma aptidões e comportamentos que são necessários ao modelo social e econômico em vigor (AZEVEDO, 2001)⁷.

Fernandes e Lagares (2013, p. 10-11) ao falarem das políticas públicas educacionais a partir dos anos 1990, afirmam que a penetração dos ideais neoliberais no cenário brasileiro ocasionou intensas mudanças às quais afetaram o país de maneira negativa. Estas provocaram a destruição das ferramentas e, sobretudo, dos mecanismos considerados cruciais para a defesa da soberania nacional, resultando em um abandono de inúmeras áreas sociais.

As políticas educacionais que foram implementadas neste período, ocasionaram a redução referente às responsabilidades do Estado, transferindo transferindo-as para a iniciativa privada. Com isto, ocorreu o incentivo das grandes empresas para que estas pudessem assumir os seus próprios sistemas de ensino e por conseguinte, ocorreu a propagação da crise de eficiência da política educacional (OLIVEIRA; PÁDUA, 2000).

Percebe-se que o projeto de educação brasileira que tem sido desenvolvido ao longo dos últimos anos, tem se afirmado sob as ideologias do mercado, explicitando-se no âmbito organizativo e no pensamento pedagógico. As inúmeras políticas sociais e educacionais foram conduzidas de maneira associada e também subordinada no que se refere aos organismos internacionais, que por sua vez, são tidos como gestores da mundialização do fluxo do capital (FRIGOTTO; CIAVATTA 2003).

As políticas de educação implementadas no cenário brasileiro se encontram imersas neste contexto, precisamente a partir dos anos 1990. Estas são resultados das inúmeras transformações que acontecem dos processos de reestruturação e até mesmo, da manutenção do sistema capitalista mundial que é a consequência da junção da internacionalização e da globalização da economia no sistema neoliberal (SANTOS, 2006).

Para Dourado (2010, p.4) a avaliação de políticas educacionais pode se efetivar por meio diversos ângulos, concepções e também perspectivas, os quais necessitam de uma análise contextualizada dos contornos políticos. Isto se justifica, pois ela se organiza “por meio da tensão salutar entre a dimensão técnica e política, cujos horizontes teórico-ideológicos e políticos a traduzem como uma política de governo e/ou de Estado”.

O sistema educacional brasileiro teve que se adaptar às demandas provenientes do sistema capitalista, e isto, fez com que a educação deixasse de ser uma questão nacional em detrimento da interferência incisiva dos organismos vistos como transnacionais, inclusive do Banco Mundial (BRUNO, 2007).

Dessa forma, as políticas públicas educacionais que foram implementadas no Brasil, a partir das orientações neoliberais dos anos 1990, obtiveram uma mudança de paradigmas e também não foram acompanhadas de forma devida por capacitações dos profissionais do sistema de educação. Não ocorreu informação e nem tão pouco esclarecimentos destas políticas para os alunos, família e para a comunidade local ou no interior das escolas.

Considerações Finais

Mediante o objetivo do texto, conclui-se que o processo de avaliação e acompanhamento dos planos de educação precisa ser organizado e sistematizado para além dos seus instrumentos de controle de modo que envolva a participação dos gestores das políticas educacionais, a sociedade civil organizada, as instituições e as equipes técnicas.

Desse modo, é importante a atuação de gestores mais fundamentados e politizados, que busquem desenvolver ações menos eleitoreiras e mais democráticas, com vistas a alcançar maior participação possível da sociedade no monitoramento e avaliação dos planos de educação. Uma vez que, os dados aferidos também se constituem como subsídios para o planeja-

⁷ Na relação sociedade, Estado e educação, Marx (1978) defende o ensino estatal sem estar sob o controle do governo, apontando que o ensino deve ser mantido pelo Estado e controlado pela sociedade civil.

mento de políticas públicas educacionais e de acompanhamento dos órgãos de controle para o cumprimento das metas e estratégias estabelecidas.

Contudo, a extinção da SASE em 2019 traz preocupações e incertezas na continuidade de monitoramento e avaliação dos planos de educação, bem como, no processo de organização e realização das conferências estaduais e municipais de educação, como previstas nos planos, o que fragiliza a efetividade dos mesmos.

Referências

ARTES, A. Como potencializar o uso de dados para o monitoramento dos planos de educação. [entrevista cedida ao site]. De Olho nos Planos, São Paulo, 10 jul. 2017. Disponível em: <https://deolhonosplanos.org.br/uso-dados-indicadores-planos-educacao/>. Acesso em: 14 mai. 2021.

AZEVEDO, J. M. L. de. **A educação como política pública**. 3. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2004.

AZEVEDO, N. P. A Undime e os desafios da educação municipal. **Estudos Avançados**, v. 15, n. 42, p. 141-152, 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/LM5KN9DYsrXXDb59cQrTXLn/?lang=pt>. Acesso em: 02 mai. 2021.

AZEVEDO, J. M. L. de; OLIVEIRA J. F. de. Gestão, monitoramento e avaliação dos planos de educação: retrocessos e desafios. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 14, n. 30, p. 622-639, set./dez. 2020. Disponível em: <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/1240>.

BORDIGNON, G. Caminhar da educação brasileira: muitos planos, pouco planejamento. In: **Planos de Educação no Brasil: planejamento, políticas, práticas**. In: SOUZA, D. B. de; MARTINS, Â. M. (org.). São Paulo: Edições Loyola, 2014.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei nº 13.005**. Institui o Plano Nacional de Educação (PNE). Brasília, DF, 2014a. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 19 abr. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. **PNE em Movimento: orientações para Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação**. Brasília, DF: MEC/SASE, 2016a.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. **PNE em Movimento: construindo os indicadores educacionais nos municípios**. Brasília, DF: MEC/SASE, 2016b.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: linha de base**. Brasília, DF: INEP, 2015.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do primeiro ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014-2016**. Brasília, DF: INEP, 2016.

BRUNO, L. E. N. B. **Poder e administração no capitalismo contemporâneo** In: OLIVEIRA, D. (Org.). **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. 7 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

DOURADO, L. F. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educação & Sociedade**, Campinas, SP, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul.-set. 2010. Disponível: <https://www.scielo.br/j/es/a/q8MtGNtnrL8zS3sGpnrYkwf/>

abstract/?lang=pt. Acesso em: 10 jun. 2021.

FERNANDES, K. L.; LAGARES, R. Projeto societário e educação: a gestão educacional na primeira década do século XXI. In: **Simpósio de Educação do Campus de Palmas**. Universidade Federal do Tocantins, Campus de Palmas. Palmas, TO, 2013.

FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. **Educação & Sociedade**. Campinas, SP, v. 24, n. 82, p. 93-130, abr. 2003. Disponível em <https://www.scielo.br/j/es/a/fwBNt6pKWJKTdYrCkxHjPdQ/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 05 jun. 2021.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

HARTZ, Z.A.; POUVOURVILLE, G. Avaliação dos programas de saúde: a eficiência em questão. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 3, n. 1, p. 68-82, 1998.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos metodologia científica**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2001.

LIMA, T. C. S. de; MIOTO, R. C. T. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. **Revista Katalysis**, v. 10, p. 35-45, 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rk/a/HSF5Ns7dkTNjQVpRyvhc8RR/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 28 mai. 2021.

OLIVEIRA, M. A. M.; PÁDUA, I. C. A. A reforma da educação profissional: avanço ou retrocesso? In: **III Seminário ANPAE-Sudeste 3**, Anais eletrônicos, Vitória/ES, 2000. Disponível: <https://livrozilla.com/doc/1104988/a-reforma-da-educa%C3%A7%C3%A3o-profissional--avan%C3%A7o-ou>. Acesso em: 22 jun. 2018.

PAULA, G. M. **Conceituando políticas educacionais**. 2015. 14p. Disponível no site: <https://slideplayer.com.br/slide/12951093/>>. Acesso em: 15 jun. 2021.

RAMOS, M. Aspectos conceituais e metodológicos da avaliação de políticas e programas sociais. **Planejamento e políticas públicas**, n. 32, p. 95-114, jan./jun. 2009. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/11/16>. Acesso em: 03 jun. 2021.

SAVIANI, D. Apresentação de livro. In: FONSECA, Marília; FERREIRA, Eliza B (Org.). **Política e Planejamento Educacional no Brasil do Século 21**. Brasília: Liber Livro, 2013. p.7-11.

SANTOS, F. R. **Banco Mundial e Gerenciamento da Educação Brasileira**. Brasil Escola – Meu Artigo, v. 1, p. 1-9, 2006. Disponível: <https://meuartigo.brasilecola.uol.com.br/educacao/banco-mundial-gerenciamento-educacao-brasileira.htm>. Acesso em: 11 jun. 2021.

SILVA, M. L. A. **Planejamento, plano e políticas públicas educacionais no município de Miracema do Tocantins: Produção e reprodução tensionamentos**. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2019.

SOUSA, M. F. **Conceitos básicos em Monitoramento e Avaliação**. Curso de aperfeiçoamento para servidores do Inep (Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação). Julho de 2013.

Recebido em: 11 de junho de 2021.

Aceito em: 27 de outubro de 2021.