



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
CURSO DE DOUTORADO

CÉLIA MARIA VIEIRA DOS SANTOS

O PROCESSO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS PLANOS MUNICIPAIS
DE EDUCAÇÃO EM PERNAMBUCO NO PERÍODO DE 2016-2018

Recife
2022

CÉLIA MARIA VIEIRA DOS SANTOS

O PROCESSO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS PLANOS MUNICIPAIS
DE EDUCAÇÃO EM PERNAMBUCO NO PERÍODO DE 2016-2018

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de doutor em educação.

Linha de Pesquisa: Política Educacional, Planejamento e Gestão da Educação.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Márcia Ângela da Silva Aguiar.

Recife
2022

Catálogo na fonte
Bibliotecária Anaíse de Santana Santos, CRB-4/2329

S237p

Santos, Célia Maria Vieira dos.

O processo de monitoramento e avaliação dos planos municipais de educação em Pernambuco no período de 2016-2018. / Célia Maria Vieira dos Santos. – Recife, 2022.

161 f.: il.

Orientadora: Márcia Ângela da Silva.

Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Pernambuco, CE. Programa de Pós-graduação em Educação, 2022.

Inclui Referências.

1. Planejamento educacional. 2. Monitoramento e avaliação. 3. Plano municipal de educação. I. Silva, Márcia Ângela da. (Orientadora). II. Título.

370 (23. ed.)

UFPE (CE2023-039)

CÉLIA MARIA VIEIRA DOS SANTOS

O PROCESSO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS PLANOS MUNICIPAIS
DE EDUCAÇÃO EM PERNAMBUCO NO PERÍODO DE 2016-2018

Tese apresentada ao programa de Pós-Graduação em
Educação da Universidade Federal de Pernambuco,
como requisito parcial para a obtenção do título de
doutor em educação. Área de concentração:
Educação.

Aprovada em: 21/12/2022

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Márcia Ângela da Silva Aguiar (Orientadora)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof.^a Dr.^a Janete Maria Lins de Azevedo (Examinadora Interna)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof.^o Dr. Edson Francisco de Andrade (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Luiz Fernandes Dourado (Examinador Externo)
Universidade Federal de Goiás

Prof.^a Dr.^a Ana de Fátima de Sousa Abranches (Examinadora Externa)
Fundação Joaquim Nabuco

Pesquisador e semeador se assemelham: devem conhecer o campo e sua fecundidade; devem conhecer os instrumentos que lhes permitirão retirar do campo suas possibilidades de fecundação; devem conhecer as sementes que semearão e quando; devem pensar sobre o que será possível colher nessas condições; devem colher os frutos da terra quando for o momento propício; devem saber que o que colheram é uma das possibilidades inscritas objetivamente naquela terra e que só suas intervenções intencionais permitiram tal colheita. E disso não abrirá [sic] mão, como não abrirá [sic] mão de ter consciência em relação aos limites histórica impostos a si e à própria pesquisa.

(EVANGELISTA, 2012)

AGRADECIMENTOS

À minha orientadora, Professora Márcia Ângela Aguiar, que nunca desistiu de mim, pelo apoio de sempre, para que eu conseguisse concluir esse ciclo na minha vida, que representa muito mais que a elaboração de uma tese, mas um momento de superação e conquista marcada por alguns anos de angústias e interrupções, mas, sobretudo de aprendizagens.

Aos/Às amigos/as do grupo de pesquisa OBSERVA (PPGE/UFPE) que contribuíram nas discussões acadêmicas, principalmente, durante o longo período da pandemia da covid-19, em encontros virtuais, nos quais conseguíamos nos fortalecer sob a coordenação sensível e cuidadosa da Prof.^a Márcia Ângela.

A todos/as professores/as do PPGE, em especial, meus agradecimentos!

Às minhas amigas do trabalho (Secretaria de Educação do Recife), grandes incentivadoras, que tornaram meus dias mais leves com alegria e amizade.

Para as amigas que dividem comigo a militância em prol de uma educação de qualidade, em especial a luta pela Educação Infantil, por intermédio do Fórum de Educação Infantil de Pernambuco/Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil, por esses últimos quatro anos em que enfrentamos muitas disputas; lutas incansáveis na defesa do direito à educação.

Às/Aos colegas que vivenciaram comigo momentos da “Rede de Assistência Técnica do Monitoramento e Avaliação de Pernambuco”, agradeço a partilha naquele trabalho.

Ao meu companheiro e às minhas filhas, pelo apoio incondicional nessa caminhada, pela compreensão nos momentos de ausência e/ou de tantas reclamações - daquelas que só fazemos em casa.

Ao meu pai e à minha mãe pela minha vida, pelo amor e por me fazerem acreditar que a educação é o bem mais precioso que podemos conquistar.

Às minhas irmãs, minhas sobrinhas, meus sobrinhos e aos demais familiares próximos a mim, agradeço ao conchego e o carinho de sempre.

Enfim, a todos e todas que estiveram comigo nessa caminhada, me incentivando sempre para que eu pudesse chegar a esse momento.

RESUMO

A tese que se apresenta está vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), na linha de pesquisa Política Educacional, Planejamento e Gestão da Educação, tendo como objetivo analisar o processo de monitoramento e avaliação dos Planos Municipais de Educação em Pernambuco, no período de 2016 a 2018, evidenciando os desafios e perspectivas de sua institucionalização. Com uma abordagem qualitativa, utilizou-se como procedimentos metodológicos a pesquisa documental, tendo os Planos de Educação dos municípios do estado de Pernambuco e seus respectivos relatórios de monitoramento e avaliação, como principais fontes de dados. O recorte temporal compreendeu o biênio 2016-2018 caracterizado como período em que os municípios realizaram adesão para receber apoio do Ministério da Educação, mediante uma rede de assistência para monitoramento e avaliação dos planos. A pesquisa insere o tema do monitoramento e avaliação dos planos numa discussão que destaca os planos de educação na perspectiva do regime de colaboração, do controle social, da autonomia e da participação no âmbito da gestão democrática. Considera-se que, apesar de um contexto político adverso para os avanços das metas dos planos educacionais, atravessado pelo *impeachment* da presidenta eleita Dilma Rousseff – sem comprovação de crime de responsabilidade fiscal, em 2016, os municípios registraram avanços na institucionalização do processo de monitoramento e avaliação quanto à organização do trabalho. Todavia, o estudo evidencia a existência de inúmeros desafios decorrentes de vários fatores, dentre eles: ausência da efetivação do Sistema Nacional de Educação e limites quanto à participação das instâncias determinadas legalmente para monitorar e avaliar os planos.

Palavras - chave: planejamento educacional; monitoramento e avaliação; plano municipal de educação.

ABSTRACT

The presented thesis is linked to the Graduate Program in Education (PPGE) of the Federal University of Pernambuco (UFPE), in the research line: Educational Policy, Planning and Management of Education, aiming to analyze the process of monitoring and evaluation of Municipal Education Plans in Pernambuco, in the period from 2016 to 2018, highlighting the challenges and prospects of its institutionalization. With a qualitative approach, a documentary research was used as methodological procedure, with the Education Plans of the municipalities in the state of Pernambuco and their respective monitoring and evaluation reports as the main sources of data. The time frame included the biennium 2016-2018, characterized as the period in which the municipalities acceded to receive support from the Ministry of Education, through an assistance network for monitoring and evaluation of the plans. The research inserts the theme of monitoring and evaluation of the plans in a discussion that highlights the education plans from the perspective of the system of cooperation, social control, autonomy and participation in the context of democratic management. It is considered that despite an adverse political context for the advances of the goals of the educational plans through the impeachment of the elected president Dilma Rousseff, without proof of fiscal responsibility crime, in 2016, the municipalities registered advances in the institutionalization of the monitoring and evaluation process, as to the organization of work. However, the study shows the existence of countless challenges arising from several factors, such as: absence of the implementation of the National Education System and limits on the participation of legally determined instances to monitor and evaluate the plans.

Keywords: educational planning; monitoring and evaluation; municipal education plans.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -	Textos acadêmicos selecionados para pesquisa (2016-2020)	28
Quadro 2 -	Documentos disponibilizados em plataforma do MEC 2016-2018	30
Quadro 3 -	Políticas educacionais no Governo Lula e Dilma	54
Quadro 4 -	Agenda de lutas do FNPE- 2018	60
Quadro 5 -	Composição e atribuições da Rede de Assistência Técnica para o monitoramento e avaliação dos Planos de Educação	80
Quadro 6 -	Unidades de registros e categorias selecionadas para análise	87
Quadro 7-	Legislação dos PMEs de municípios do São Francisco Pernambucano	96
Quadro 8 -	Composição das comissões elaboradoras dos PMEs de municípios do São Francisco Pernambucano	100
Quadro 9 -	Instâncias designadas nas Leis dos PMEs para o Monitoramento e Avaliação	108
Quadro 10 -	Atos legais monitoramento e avaliação dos PMEs de municípios do São Francisco Pernambucano	109
Quadro 11-	Periodicidade de avaliação dos PMEs de municípios do São Francisco Pernambucano	111

LISTA DE TABELAS

Tabela 1-	Quantitativo das instâncias designadas para o monitoramento e avaliação dos PMEs de Pernambuco	106
Tabela 2-	Quantitativo de comissões coordenadoras e equipe técnica para monitoramento e avaliação dos PMEs de Pernambuco	107
Tabela 3-	Periodicidade de avaliação dos PMEs de Pernambuco	112
Tabela 4-	Comportamento da Meta 1 dos PMEs de municípios do São Francisco Pernambucano	119

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	Fases da análise de conteúdo	27
Figura 2 -	Mapa de Pernambuco: adesão a Rede de Assistência técnica MEC/SASE	105

LISTA DE SIGLAS

ADE	Arranjo de Desenvolvimento da Educação
AE	Avaliador Educacional
ANPAE	Associação Nacional de Política e Administração da Educação
ANPED	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CBE	Conferência Brasileira de Educação
CEE	Conselho Estadual de Educação
CME	Conselho Municipal de Educação
COMUDE	Conferência Municipal de Educação
CNE	Conselho Nacional de Educação
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CONAPE	Conferência Nacional Popular de Educação
CONEPE	Conferência Estadual de Educação de Pernambuco
CONED	Congresso Nacional de Educação
CONSED	Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CUT	Central única dos Trabalhadores
DICOPE	Diretoria de Cooperação e Planos de Educação
EC	Emenda Constitucional
FEE	Fórum Estadual de Educação
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNDEP	Fórum Nacional em Defesa da Educação Pública
FNE	Fórum Nacional de Educação
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
FNPE	Fórum Nacional Popular de Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDEHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MIEIB	Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil
MEC	Ministério da Educação e Cultura
NT	Nota Técnica
ONU	Organização das Nações Unidas
PIB	Produto Interno Bruto
PEE	Plano Estadual de Educação
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PME	Plano Municipal de Educação
PNE	Plano Nacional de Educação
PT	Partido dos Trabalhadores
SASE	Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino
SCIELO	Scientific Electronic Library Online
SIMEC	Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do MEC
SNE	Sistema Nacional de Educação
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
CAPÍTULO 1-POLÍTICAS EDUCACIONAIS DEMOCRÁTICAS, REGIME DE COLABORAÇÃO E CONTROLE SOCIAL	33
1.1 CONCEPÇÕES DE ESTADO NO CONTEXTO DO DEBATE DA POLÍTICA EDUCACIONAL	33
1.2 A REDEMOCRATIZAÇÃO DO PAÍS E A DEFESA DA EDUCAÇÃO PÚBLICA	35
1.3 O PLANO NACIONAL EDUCAÇÃO, REGIME DE COLABORAÇÃO E PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL	43
1.4 AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO PERÍODO DE 1995-2016:ALGUNS ASPECTOS EM DESTAQUE	46
CAPÍTULO 2-ELABORAÇÃO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS PLANOS DE EDUCAÇÃO: ESTRUTURA, ESTRATEGIAS E PERSPECTIVAS	61
2.1 AS PESQUISAS ACADÊMICAS SOBRE OS PLANOS MUNICIPAIS EDUCAÇÃO: OLHARES PARA O MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO	62
2.2 DO PLANO NACIONAL AOS PLANOS MUNICIPAIS: ESTRUTURA E ESTRATÉGIAS PARA O MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO NA PERSPECTIVA DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO	66
2.3 CONCEPÇÕES E PRINCÍPIOS DO MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS PLANOS DE EDUCAÇÃO	73
2.4 O MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS PLANOS DE EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DE ATUAÇÃO DA SASE/MEC	79
CAPÍTULO 3- O MONITORAMENTO E A AVALIAÇÃO DOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO EM MUNICÍPIOS PERNAMBUCANOS: DESAFIOS E PERSPECTIVAS	86
3.1 OS MUNICÍPIOS DO SÃO FRANCISCO PERNAMBUCANO, ELENCADOS NA PESQUISA	87
3.2 UM BREVE RESGATE DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO E ADEQUAÇÃO	

DOS PMEs EM PERNAMBUCO	93
3.3 OS PLANOS DE EDUCAÇÃO DE MUNICÍPIOS DO SÃO FRANCISCO PERNAMBUCANO: SIGNIFICADOS QUE DIALOGAM COM AS SUAS CONCEPÇÕES DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO	97
3.4 ORGANIZAÇÕES DO MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS PLANOS DE EDUCAÇÃO DE MUNICÍPIOS DO SÃO FRANCISCO PERNAMBUCANO	104
3.5 O PROCESSO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS PLANOS DE EDUCAÇÃO DE MUNICÍPIOS DO SÃO FRANCISCO PERNAMBUCANO: DESAFIOS E PERSPECTIVAS	113
CONSIDERAÇÕES FINAIS	123
REFERÊNCIAS	131
ANEXOS	139
ANEXO I - METAS DO PNE (2014-2024)	140
ANEXO II- RELATÓRIOS DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS PMES DE PERNAMBUCO (2017-2018)	143
ANEXO III - TERMO DE ADESÃO Á ASSISTÊNCIA TÉCNICA PARA MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS PLANOS DE EDUCAÇÃO/SASE/MEC	145
ANEXO IV- LISTA DOS MUNICÍPIOS PERNAMBUCANOS E A ORGANIZAÇÃO PARA O MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO EM 2016.	146
ANEXO V- FICHA DE MONITORAMENTO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO	153
ANEXO VI - MODELO PROPOSITIVO DE FORMATO PARA A AVALIAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO – VERSÃO PRELIMINAR	154
ANEXO VII- PARTE C DO RELATÓRIO DE MONITORAMENTO DO PME - BELÉM DO SÃO FRANCISCO - META 1.	155
ANEXO VIII- PARTE C DO RELATÓRIO DE MONITORAMENTO DO PME - CARNAUBEIRA DA PENHA - META 1.	156
ANEXO IX- PARTE C DO RELATÓRIO DE MONITORAMENTO DO PME - FLORESTA - META 1.	157
ANEXO X- PARTE C DO RELATÓRIO DE MONITORAMENTO DO PME- ITACURUBA - META 1.	158

ANEXO XI - PARTE C DO RELATÓRIO DE MONITORAMENTO DO PME – 159
PETROLÂNDIA- META 1.

ANEXO XII - PARTE C DO RELATÓRIO DE MONITORAMENTO DO PME-
TACARATU - META 1. 160

INTRODUÇÃO

A tese que se apresenta está vinculada ao programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), na linha de pesquisa Política Educacional, Planejamento e Gestão da Educação. Teve como objeto de estudo o processo de monitoramento e avaliação dos planos decenais de educação, em particular, dos municípios do estado de Pernambuco, no período de 2016- 2018, que realizaram adesão a uma Rede de Assistência Técnica para Monitoramento e Avaliação dos Planos de Educação instituída pelo Ministério da Educação (MEC).

A pesquisa realizada adentrou no debate educacional que trata do regime de Colaboração e Cooperação Federativa¹, com base nos marcos previsto na Constituição Federal de 1988, relativos à cooperação federativa, nos artigos 23, 211 e 214, em especial o § 4º do art. 211, a saber: “Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.”

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei nº9. 394, de 20 de dezembro de 1996, quando trata da organização da educação nacional, em seu artigo 8º, diz: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino”. Seus parágrafos 1º e 2º atribuem à União a coordenação da política nacional de educação e aos sistemas de ensino a liberdade de organização nos termos da LDBEN. A lei, nos artigos 9º, 10 e 11 ainda define a incumbência de cada ente da federação no campo educacional.

Outros normativos legais também contemplam este tema, tais como a Resolução nº1, de 23 de janeiro de 2012, do Conselho Nacional de Educação (CNE), que dispõe sobre a implementação do regime de colaboração mediante o Arranjo de Desenvolvimento Educacional (ADE), como instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade social da educação; e a Resolução nº 5, de 22 de junho de 2012, do CNE, que define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Escolar Indígena na Educação Básica.

Ainda abordam este tema a Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005, que trata das normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências; e o Decreto nº 6.017,

¹ Cf. MEC. PNE EM MOVIMENTO – BASE LEGAL. Disponível em: <https://pne.mec.gov.br/17-cooperacao-federativa/31-base-legal>. Acesso em: 20/11/2020.

de 17 de janeiro de 2007, que regulamenta a citada lei e dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos.

Por fim, temos a Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências, dispondo, no artigo 7º, que: “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”. Observe-se, quanto ao tema, o que essa lei preconiza nos parágrafos que seguem:

§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;

[...]

§4º Haverá regime de colaboração específico para a implementação de modalidades de educação escolar que necessitem considerar territórios étnico-educacionais e a utilização de estratégias que levem em conta as identidades e especificidades socioculturais e linguísticas de cada comunidade envolvida, assegurada a consulta prévia e informada a essa comunidade;

[...]

§7º O fortalecimento do regime de colaboração entre os Municípios dar-se-á, inclusive, mediante a adoção de arranjos de desenvolvimento da educação. (Lei nº 13.005/2014)

Com o intuito de materializar essas definições legais, o MEC instituiu, em 2011, a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE) que criou a Rede de Assistência Técnica para Monitoramento e Avaliação dos Planos de Educação, tendo como parceiros o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e a União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), com o propósito de prestar assistência técnica às comissões coordenadoras e às equipes técnicas responsáveis pelo processo de monitoramento e avaliação dos planos de educação nos estados, no Distrito Federal e nos municípios, “com base nas orientações e documentos elaborados pelo MEC e pactuados com o CONSED e com a UNDIME”².

Enquanto pesquisadora, o contexto do meu encontro com o objeto de pesquisa anunciado resulta das inquietações e reflexões no âmbito político-científico vivenciadas como professora da educação básica da Rede Pública de Ensino do município de Recife, Pernambuco. Além dessa, listo outras experiências em minha trajetória profissional, tais como a participação em espaços de gestão da política educacional, como membro de conselho

² CF. MEC. PNE EM MOVIMENTO. Disponível em: <https://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/37-monitoramento-e-avaliacao-dos-planos-subnacionais-de-educacao>. Acesso: 10/03/2021

municipal de educação e conselhos escolares; atuações em conferências de educação e espaços da sociedade civil organizada, e, também, em sindicato e movimentos sociais, sendo este último responsável pela minha representação no Fórum Estadual de Educação de Pernambuco (FEE/PE).

Nessa situação, destaca-se a minha participação no Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB) e no Fórum em defesa da Educação Infantil de Pernambuco (FEIPE).

Minha imersão na vida acadêmica ocorreu no curso de Mestrado em Educação, realizado na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), e resultou na dissertação intitulada “Conferência Municipal de Educação (COMUDE) e a política educacional no município de Recife no período de 2002 a 2006³”, na mesma linha de pesquisa deste trabalho. O estudo analisou a problemática das Conferências Municipais de Educação, em Recife, identificando, como um dos seus achados na efetivação da política municipal de educação, a ausência de um processo sistemático de acompanhamento das deliberações das conferências por parte das entidades da sociedade civil.

A dissertação evidenciou tais conferências como espaços de gestão democrática, com funções avaliativas e propositivas para as políticas educacionais do município, mas com ausência de um monitoramento coletivo das entidades para as proposições resultantes das conferências.

Em decorrência desse estudo, algumas questões suscitaram novas pesquisas, dentre elas: a relação da Conferência Municipal de Educação e do Conselho Municipal de Educação no processo de controle social das políticas educacionais; o CME e demais entidades da sociedade civil como espaços de controle social; a necessidade da elaboração de um plano municipal de educação e sua inter-relação com o CME e demais entidades.

Na década de 2010, avança, em todo Brasil, a realização das Conferências de Educação (Nacional, Estaduais e Municipais) com o propósito de construir os Planos de Educação de acordo com cada ente federado, e de criar os fóruns de educação, na intenção de fortalecer a gestão democrática, sendo estes responsáveis pela coordenação das conferências e partícipes da elaboração, monitoramento e avaliação dos planos decenais de educação

Meu interesse pela temática foi acentuado por minha participação no Fórum Estadual de Educação de Pernambuco (FEE-PE), quando fui indicada para a coordenação da Rede de Assistência Técnica instituída pela SASE. Essa atuação foi requerida por esse fórum como

³ RI UFPE: Conferência Municipal de Educação (COMUDE) e a Política Educacional no Município de Recife, no período de 2002 a 2006.

uma estratégia política para incidência no acompanhamento dos processos de monitoramento e avaliação dos Planos Estadual Municipais de Educação.

Essas experiências reforçaram a minha intenção de realizar o doutorado em educação, buscando aprofundar os estudos até então realizados e contribuir para o estado da arte em torno desse tema.

Sendo assim, esta pesquisa aborda uma temática relevante para o campo dos estudos sobre o planejamento educacional no Brasil, realçando o contexto da política educacional. Para referências teóricas, apresenta estudos sobre política e gestão da educação; planejamento educacional e monitoramento, e avaliação dos planos decenais de educação, com ênfase nos processos de planejamento e gestões municipais de educação, como será visto ao longo do texto.

Conforme Bordignon e Gracindo (2001, p.147), entendem-se a gestão da educação como processo político-administrativo contextualizado pelo qual a prática social da educação é organizada, orientada e viabilizada. Os autores afirmam que a gestão da educação tem como finalidade principal coordenar o Plano Municipal de Educação em processos democráticos e participativos, norteados por “etapas que se complementam e são interligadas, realimentando todo o processo. Essas etapas são: elaboração, acompanhamento e avaliação” (BORDIGNON e GRACINDO, 2001, p.158). Essas dimensões são problematizadas nos estudos de Azevedo (1997, 2020), Aguiar (2010, 2019), Dourado (2010, 2017), dentre outros.

Atualmente, cresce, na área, um entendimento de que os planos, nos municípios, ganham concretude em seus contextos locais, precisando ser monitorados e avaliados. Monitorar as metas previstas e buscar caminhos para atingi-las, quando necessário, constitui um processo permanente, ou seja, é o monitoramento no processo de gestão que permite refazer o próprio planejamento.

Em 2009, no período de governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011), foi aprovada a Emenda Constitucional nº 59/2009 dispondo que os planos decenais de educação assumem a condição de instrumentos de planejamento que ultrapassam períodos de governo; abrangem, em sua essência, todo o território a que pertencem e compreendem todos os níveis, etapas e modalidades de ensino a que os cidadãos têm direito. Essa emenda configura-se como um grande avanço no campo educacional, uma vez que vincula os planos decenais de educação a uma visão de Estado e não de governo.

Portanto, o debate no campo da política educacional, evidenciando os processos de gestão, constitui um tema relevante e atual, principalmente na perspectiva de implantação e de

efetivação do Regime de Colaboração, do Plano Nacional de Educação (PNE) e do Sistema Nacional de Educação (SNE).

Ressalte-se a importância das metas estabelecidas no atual PNE com vigência por 10 (dez) anos, 2014-2024, com vistas ao cumprimento do art. 214 da Constituição Federal de 1988, que devem ser alcançadas pela educação brasileira. Em seu artigo 2º, são elencadas as diretrizes do PNE:

- I – erradicação do analfabetismo;
- II – universalização do atendimento escolar;
- III – superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;
- IV – melhoria da qualidade da educação;
- V – formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;
- VI – promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;
- VII – promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País; VIII – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto – PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;
- IX – valorização dos profissionais da educação;
- X – promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental. (BRASIL, 2014).

Dourado (2017) considera os planos subnacionais (municipais, estaduais e distrital), elaborados em decorrência do PNE (2014-2024), epicentro das políticas educacionais em âmbito local, tendo em vista a construção de um Sistema Nacional Articulado de Educação e afirma que

[...] a discussão e materialização das políticas de gestão da educação – especialmente do Plano Nacional de Educação, entendido como epicentro –, expressam uma tessitura sociopolítica que demarca questões mais abrangentes e complexas, envolvendo as agendas transnacionais, o Estado Nacional, a relação entre os entes federados, as especificidades do sistema educacional brasileiro, a avaliação e o financiamento, a qualidade e as concepções político-pedagógicas norteadoras, entre outros. (DOURADO, 2017, p. 26).

Nesse sentido, o PNE está intrinsecamente relacionado com os Planos Estaduais e Municipais de Educação no contexto do planejamento educacional.

Este estudo teve, também, o propósito de realizar um registro histórico para a compreensão do planejamento e implementação dos Planos Municipais de Educação em Pernambuco, com base no que ocorreu e tem ocorrido com os processos de monitoramento e avaliação nas gestões educacionais, no âmbito das secretarias municipais de educação. Ressalte-se que esse processo era decorrente de um pacto colaborativo entre os entes

federados, com o propósito de oferecer apoio técnico para formação, orientação e acompanhamento de comissões instituídas para o monitoramento e avaliação dos planos de educação.

A formação dessas comissões teve por base um desenho institucional, com uma metodologia de trabalho proposta pelo Ministério da Educação, por intermédio da SASE em parceria com o CONSED e com a UNDIME, baseada na atuação de uma Rede de Assistência Técnica para o monitoramento e avaliação dos planos municipais, estaduais e distrital de educação (2016-2018).

Essa iniciativa do MEC correspondia a uma das suas funções: apoiar a cooperação federativa com o propósito de dar suporte à gestão dos entes federativos, enfatizando as ações de planejamento cooperativo, assistência técnica e interlocução com os estados e municípios.

Esse propósito passa a ser cumprido pela Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE) criados pelo Decreto nº 7.480, de 16 de maio de 2011, no governo da presidenta Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores (PT), durante o processo de reestruturação do MEC. Essa secretaria buscava fortalecer a articulação com as esferas estaduais e municipais, com respeito à autonomia de cada ente federativo, enfatizando o diálogo e a pactuação horizontal com os entes subnacionais. Tinha por competência “promover a integração entre os entes federativos, respeitando a diversidade de cada um, buscando a universalização do direito de uma educação de qualidade”. Desse modo, propôs incentivar a ampliação do regime de cooperação entre os entes federativos, visando fortalecer a criação de um Sistema Nacional Articulado de Educação⁴.

Para tal, a SASE buscou:

[...] estabelecer, em conjunto com os sistemas de ensino dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mecanismos para o acompanhamento local da consecução das metas do PNE - 2011/2020, bem como de seus Planos de Educação; estimular e apoiar os sistemas de ensino na formulação, no acompanhamento e na avaliação democrática de planos nacionais, estaduais e municipais de educação e promover a valorização dos profissionais da educação, apoiando e estimulando a formação inicial e continuada, a estruturação da carreira e da remuneração, e as relações democráticas de trabalho (Idem, p.9).

Com esse entendimento, num primeiro momento de atuação da SASE, após a promulgação da Lei nº 13.005/2014 - Plano Nacional de Educação (2014-2015), a secretaria

⁴ Cf. MEC/SASE. RELATÓRIO DE GESTÃO 2011 Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=10584-relatorio-gestao-2011-sase-final-pdf&Itemid=30192.

assumiu, dentre outros fins, a assistência técnica aos municípios, estados e Distrito Federal para apoio na elaboração ou adequação dos seus respectivos planos decenais de educação.

Além da prerrogativa legal, a SASE teve como respaldo para sua criação as deliberações da Conferência Nacional de Educação (CONAE/2010) que, dentre as proposições para regulamentação do regime de colaboração, destacaram a necessidade de “assegurar a elaboração e implementação de planos estaduais e municipais de educação, seu acompanhamento e avaliação, com ampla, efetiva e democrática participação da comunidade escolar e da sociedade”. (BRASIL, 2010, p.25).

Nessa perspectiva, competia à SASE

[...] estimular a colaboração entre os sistemas para que as metas de seus respectivos planos de educação sejam consonantes ao PNE, pela via da constituição de uma Rede de Apoio Técnico Nacional para elaboração ou adequação dos planos de educação (cujo prazo determinado pela lei é de um ano). Trata-se de um passo importante para a construção do Sistema Nacional de Educação, pois ajuda a construir acordos que podem diminuir as lacunas de articulação federativa no campo da política pública. (<http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-articulacao-com-os-sistemas-de-ensino--sase/apresentacao>).

Em um segundo momento de atuação da SASE (2016-2018), com o início dos trabalhos em 2016, ainda na gestão da Presidenta Dilma Rousseff, visto que a maioria dos estados, municípios e Distrito Federal já havia elaborado os seus respectivos Planos Decenais, como determinação da Lei nº 13.005/2014 do Plano Nacional de Educação (2014-2024), destaca-se a assistência técnica para monitoramento e avaliação dos planos de educação, conforme se lê abaixo:

Ao MEC, especialmente por meio de sua Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE), compete dar consequência ao trabalho de planejamento articulado e, em tal direção, orientar os entes federativos, especialmente as esferas de gestão, em relação ao trabalho técnico referente ao acompanhamento, monitoramento e à avaliação. Outras instâncias e atores sociais podem e devem contribuir, orientar e estimular tais processos que, certamente, poderão se retroalimentar e até convergirem suas tarefas próprias e intencionalidades específicas (ANPAE- Cadernos Temáticos Vol. 4, 2016, p. 12).

A prerrogativa do MEC, em destaque, foi impulsionada pela atuação da Rede de Assistência Técnica para Monitoramento e Avaliação dos Planos de Educação (2016-2018), que teve a incumbência inicial de propor aos municípios, aos estados e ao Distrito Federal a

organização dos trabalhos⁵, com uma comissão coordenadora composta pelas instâncias responsáveis por monitorar e avaliar os seus respectivos planos, conforme as legislações específicas dos municípios. Assim, o PNE (2014-2024) determina para suas instâncias de monitoramento e avaliação: o MEC; a Comissão de Educação da Câmara e do Senado Federal; o Conselho Nacional de Educação (CNE) e o Fórum Nacional de Educação (FNE). Para os planos subnacionais, estabelece que de forma equivalente, estejam designadas as instâncias locais, com as mesmas atribuições.

Dentre as instâncias previstas com essa finalidade, destacam-se

Nos estados: a Secretaria Estadual de Educação; a Comissão de Educação da Assembléia; o Conselho Estadual de Educação (CEE) e o Fórum Estadual de Educação;

Nos municípios: a Secretaria Municipal de Educação; a Comissão de Educação da Câmara ou a própria Câmara; o Conselho Municipal de Educação e o Fórum Municipal de Educação (ANPAE, 2016, p. 29).

A indicação de instâncias colegiadas, em nível nacional e local, no processo do monitoramento e avaliação dos planos, tem fundamento no princípio constitucional da gestão democrática, sendo elas espaços de normatização, negociação, pactuação, deliberação, consulta participação, acompanhamento e controle social que precisam ser fortalecidos e aperfeiçoados (SASE/MEC, 2015, p. 05).

As instâncias relacionadas para o monitoramento e avaliação dos planos decenais, de modo geral, estiveram envolvidas no processo de gestão dos planos desde o seu processo de elaboração. Diante da compreensão das diversidades nas realidades locais, quanto a sua conjuntura de organização política, social e da autonomia dos municípios, o trabalho de assistência aos municípios, precisava considerar as diferentes situações

[...]

a) municípios que já possuíam comissões e equipes técnicas determinadas por ato legal (lei orgânica do município ou outros instrumentos, tais como leis, decretos, portarias, resoluções etc.) com esta responsabilidade, a exemplo dos conselhos ou fóruns municipais de educação, secretarias municipais de educação, comissão de educação do Poder Legislativo, dentre outras;

b) municípios que passaram a ter estas instâncias definidas nas leis dos seus planos de educação;

c) municípios que não previram essas instâncias em qualquer ato legal (BRASIL, 2016, p. 6 e 7).

Ainda na continuidade das orientações da SASE/MEC para esse processo de gestão dos planos, havia um encaminhamento a respeito de que independentemente da situação posta

⁵ Primeira etapa da metodologia dos trabalhos (Ver caderno de orientações/2016).

em cada um dos municípios, seria necessário que o Conselho Municipal de Educação e o Fórum Municipal de Educação fossem partícipes da comissão de avaliação e monitoramento dos PMEs, contribuindo para mobilização e a participação social no processo (BRASIL, 2016, p. 07).

Essa orientação, expressa no documento, sobre as entidades “partícipes da comissão”, remete à importância dos órgãos colegiados, no planejamento educacional, conforme Cury (2001) explica:

Trata-se de sua condição de elos entre Estado e Sociedade. Nessa medida, eles participam de uma dinâmica política que ultrapassa o setor educacional, podendo se construir num espaço tanto de avanço na consecução das finalidades da educação brasileira, como de retardo desses objetivos. De todo modo, a pluralidade representativa que os deve caracterizar traz consigo a existência de conflitos entre concepções gerais e ideário educacional (CURY, 2004, p.45).

Percebe-se que a mensagem do texto do MEC (2016), elaborado ainda sob a égide do Governo da Presidente Dilma (2011-2016), está estritamente ligada a um conceito de planos de educação.

O ano de 2016 é um marco para o início da assistência técnica do MEC/SASE aos entes federados, para o monitoramento e avaliação de seus respectivos planos. E é nesse mesmo ano que se verifica a interrupção da gestão do governo federal, mediante um golpe, o *impeachment* que afastou a Presidenta Dilma Rousseff do poder, resultando em retrocessos para a política educacional do Brasil, quanto às ações emanadas do governo de Michel Temer (2016-2018).

Assim, para discutir sobre o trabalho realizado pelas comissões de monitoramento e avaliação, é imprescindível problematizar o objeto de estudo, aqui delineado, numa conjuntura pós-golpe, de rupturas, conflitos e embates entre o poder governamental de Michel Temer (2016-2018) e as entidades da sociedade civil, como os fóruns de educação.

Diante da situação nacional, com as mudanças advindas após o golpe, havia incertezas quanto à continuidade das ações da SASE, pois o MEC anunciava corte de verbas públicas e extinção de secretarias, como destaca o editorial:

Uma das primeiras medidas do Ministério da Educação do governo Temer foi exonerar 31 assessores técnicos, 23 deles ligados à Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi) e mais oito da Secretaria Executiva da pasta [...] (Revista Educação e Sociedade, Campinas, v.37, nº. 135 p.329-334, abr-jun, 2016).

Entre as rupturas iniciais, conforme o edital constata-se a exoneração dos cargos de coordenação da SASE e a redução de previsão orçamentária, estabelecida pela gestão anterior, prevendo a assistência técnica aos municípios, aos estados e ao Distrito Federal. Permanecia na SASE a equipe técnica da Diretoria de Cooperação e Planos de Educação (DICOPE), composta por servidores públicos federais que já tinham conhecimento, em sua maioria, da proposta metodológica do trabalho anunciado, inclusive com assinatura de adesão de todos os secretários de educação naquele período.

Assim, após alguns meses de interrupção, ainda no ano de 2016 (final do primeiro semestre), anuncia-se a retomada da assistência técnica para monitoramento e avaliação dos planos de educação, já num cenário que apresentava retrocessos na política educacional brasileira. Observam-se iniciativas políticas anunciadas na contramão do fortalecimento das metas dos planos de educação, a exemplo da Emenda Constitucional nº 95, de 2016⁶, do teto de gastos.

Essa mudança constitucional instituiu um Novo Regime Fiscal (NRF) no país e que prevalecerá, inicialmente, por 20 anos, portanto, até 2036, que congelará as despesas primárias e liberará os pagamentos relativos ao mercado financeiro. Estarão, portanto, limitadas as possibilidades da implementação de novas políticas públicas que objetivem diminuir a enorme desigualdade brasileira (AMARAL, 2017, p.6).

Essa foi uma das principais medidas do governo Michel Temer, após o golpe, que conforme Saviani (2016) apresenta a inviabilidade do PNE, uma vez que, para se atingir as metas, são necessários recursos financeiros, e estes serão impedidos pela aprovação da EC que proíbe, por 20 anos, a ampliação dos gastos públicos para além do índice de inflação do ano anterior (BRASIL, 2014).

Assim é que várias metas já venceram sem serem atingidas e as que ainda não venceram não têm mais a mínima chance de serem viabilizadas⁷.

Ao considerar os planos de educação, num contexto da problemática anunciada, registra-se que

[...] o histórico de rupturas que marca a trajetória dos planos educacionais no Brasil, o monitoramento dos PEEs e PMEs adquire ainda maior relevância, especialmente diante do cenário político que sucede à aprovação do PNE (2014-2024), cujas reformas empreendidas nas políticas públicas sinalizam para retrocessos históricos no campo dos direitos sociais conquistados desde a Constituição Federal de 1988 (SCAFF E OLIVEIRA, 2018, p.147).

⁶Emenda Constitucional nº 95 (planalto. gov.br)

⁷Scielo - Brasil - Políticas educacionais em tempos de golpe: entrevista com Dermeval Saviani.

Portanto, como hipótese da pesquisa, considera-se que, apesar de um contexto político adverso aos avanços das metas dos planos educacionais, a assistência técnica para o monitoramento e avaliação dos planos de educação, resultado do pacto colaborativo dos entes federados, apresentou possibilidades para institucionalização do processo de monitoramento e avaliação dos PMEs no planejamento nas gestões municipais.

Nesse sentido, registram-se algumas questões norteadoras para a investigação, dentre elas: Como aconteceu o processo de monitoramento e avaliação dos Planos Municipais de Educação, em Pernambuco, no período de 2016 a 2018? Quais os desafios, as perspectivas, os avanços e os recuos no processo de monitoramento e avaliação dos Planos Municipais de Educação? Como a conjuntura política, resultante do golpe de 2016, influenciou as ações de monitoramento e avaliação dos planos de educação nas gestões municipais? Quais são as concepções de plano de educação, monitoramento e avaliação dos planos municipais de educação?

Diante do exposto, para os objetivos da pesquisa, destacam-se:

1) Objetivo Geral:

Apreender o processo de monitoramento e avaliação dos Planos Municipais de Educação, no estado de Pernambuco, no período de 2016 a 2018, evidenciando os desafios e perspectivas de institucionalização.

2) Objetivos Específicos:

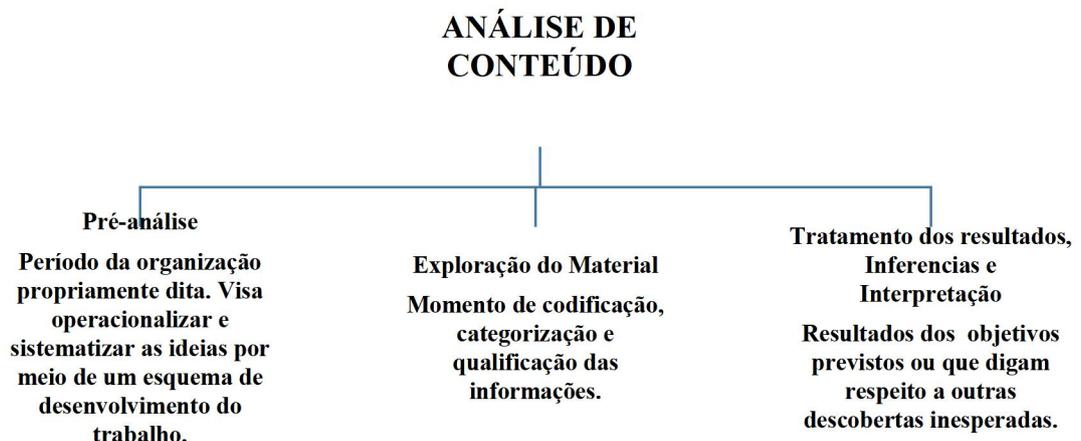
- Identificar, de forma contextualizada, o processo de institucionalização das ações de monitoramento e avaliação dos Planos Estaduais e Municipais de Educação instituídos pelo MEC, com relação à participação dos diversos atores da sociedade civil, na perspectiva do regime de colaboração e do Sistema Nacional de Educação;
- Caracterizar o processo de monitoramento e avaliação dos planos de educação quanto à estrutura, às estratégias e perspectivas de participação e controle social;
- Analisar concepções e práticas que nortearam o processo de monitoramento e avaliação dos PMEs da mesorregião do São Francisco pernambucano: Belém do São Francisco, Carnaubeira da Penha, Floresta, Itacuruba, Petrolândia e Tacaratu.

Os objetivos enunciados apresentam o percurso teórico-metodológico, com a adoção da análise de conteúdo, que, conforme definição apresentada por Bardin (2011) apresenta-se como

[...] um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando a obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (Bardin, 2011, p. 47).

Segundo a autora, a análise de conteúdo é um método empírico, com a necessidade de interpretação do pesquisador, norteado pelo seu propósito de investigação. Nesse sentido, a análise contempla três fases: pré-análise; exploração do material; tratamento dos resultados, inferências e interpretação, conforme indicadas na Figura 1.

Figura 1–Fases da análise de Conteúdo.



Fonte: Adaptado de Bardin (2016, p.125).

O desenvolvimento dessas três fases da análise de conteúdo permitiu traçar um caminho metodológico considerando o entendimento de que “o que está escrito, falado, mapeado, figurativamente desenhado e/ou simbolicamente explicitado sempre será o ponto de partida para a identificação do conteúdo manifesto (seja ele explícito e/ou latente” (MINAYO 2003, p. 74).

Diante dessa premissa metodológica, iniciou-se o estudo com uma pesquisa bibliográfica e documental, acerca da investigação dos processos de monitoramento e avaliação dos planos decenais de educação, com destaque para os planos de âmbito da gestão municipal.

O desenvolvimento da pesquisa bibliográfica, constituída principalmente por textos acadêmicos, levou em conta o requisito exposto por Gil (2011, p.27) sobre a necessidade de o pesquisador ter maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses.

Quanto à pesquisa documental, foram consideradas as observações de Ludke e André (1986), afirmando que esse tipo de análise constitui uma técnica importante na pesquisa qualitativa, seja complementando informações obtidas por outras técnicas, seja revelando aspectos novos de uma problemática ou tema, isto é, os documentos são caracterizados como uma fonte que vai além de informação contextualizada, mas surge num determinado contexto e provê informações sobre esse mesmo contexto.

Essas observações foram consideradas ao longo do processo de investigação por se entender que “Analisar os dados qualitativos significa ‘trabalhar’ todo o material obtido durante a pesquisa, ou seja, os relatos das observações, as transcrições de entrevistas, as análises de documentos e as demais informações disponíveis” (LUDKE E ANDRÉ, 1986, p.45).

Com a compreensão da relevância do material para essa pesquisa, foram selecionados, após análise inicial, textos científicos (Quadro 1) e documentos contidos no Portal do MEC (PNE em Movimento) sobre os registros referentes ao monitoramento e à avaliação dos planos subnacionais de educação (Quadro 2).

Em pesquisa nos bancos de dados da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), na Scientific Electronic Library Online (SCIELO) e na biblioteca virtual da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE), foram identificadas dissertações, teses e artigos que tratam diretamente sobre monitoramento e avaliação dos Planos Municipais de Educação.

Como recorte temporal para a pesquisa compreende-se as produções realizadas a partir do ano de 2016. Com a promulgação dos planos subnacionais, em sua maioria em 2015, com a indução do MEC/SASE, por meio da Rede de Assistência Técnica para o monitoramento e avaliação (2016-2018) nos municípios, estados e Distrito Federal e com a conclusão de dois ciclos de monitoramento e avaliação do PNE, foi possível evidenciar pesquisas que tivessem esse tema como objeto de estudo, conforme o Quadro 1.

Quadro 1 - Textos acadêmicos selecionados para pesquisa (2016-2020)

Autor	Título	Instituição	Ano
SANTOS, Rosângela dos	A participação social no monitoramento e avaliação dos planos de educação dos municípios da zona da Mata Mineira	UFPR	2020
CORRÊA, Josiane Carolina de Souza	Avaliação e monitoramento dos planos municipais de educação na região Cone Sul-MS (2015-2017)	UFGD	2019

FARIA, Júlio Augusto Fonseca Costa	Ações participativas na elaboração e no monitoramento do PME de São Caetano do Sul-SP	UFJF Mestrado Profissional	2018
RODRIGUES, Rute Soares	Planos nacional e municipal de educação no Tocantins e institucionalização do sistema nacional de educação: perspectivas e contradições	UFTO	2018
TRINDADE, Náide Helena Domingues	Planos Municipais de Educação no Brasil: processo de monitoramento e avaliação - um estudo de caso	Universidade de Coimbra Dissertação	2018
VASSOLER, Márcia Cecília	Dinâmicas, discursos e estratégias dos atores atuantes no processo de monitoramento e avaliação do Plano Estadual de Educação de Santa Catarina (PEE/SC)	UNIVALE	2019
SOUZA, Donaldo Bello de	Avaliação organizacional de planos municipais de educação relativos ao PNE 2014-2024	ARTIGO	2017
SCAFF e OLIVEIRA	Planos decenais de educação: sistematização do monitoramento e avaliação nos cenários estadual e municipal	ARTIGO	2018
SCAFF, E. A. da S.	Desafios à Consolidação do Planejamento Educacional no Brasil	ARTIGO	2022
SILVA, Luciene Amaral da; SANTOS, Inalda Maria dos	A participação da sociedade na elaboração e monitoramento de políticas públicas educacionais: o caso do Plano Municipal de Educação em Santana do Ipanema/AL	ARTIGO	2017
DOURADO, Luiz Fernandes; GROSSI Geraldo Junior; FURTADO, Roberval Ângelo	Monitoramento e avaliação dos planos de educação: breves contribuições	ARTIGO	2016
MENEZES, Janaina Specht da Silva; SOUZA, Donaldo Bello de	Monitoramento e avaliação nos Planos Estaduais de Educação consoantes ao novo PNE	ARTIGO	2017

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos trabalhos coletados nas plataformas BDTD, CAPES, SCIELO (2021).

Para a busca dos textos nos bancos de dados, foram utilizadas, como descritores, as palavras-chaves: planos municipais de educação; monitoramento e avaliação dos planos de educação e, por último, o termo monitoramento e avaliação dos planos municipais de educação, prevalecendo, no Quadro 1, os registros deste último termo.

Verifica-se que, das dissertações e teses encontrada, porém não selecionadas para continuidade dessa discussão acadêmica, o assunto do monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Educação estava atrelado a especificidades sobre o acompanhamento de uma determinada meta, desconsiderando assim, o processo de gestão do referido monitoramento, conforme constitui objeto dessa pesquisa.

Quanto à pesquisa, à seleção dos documentos contidos no Portal do MEC (PNE em Movimento) sobre os registros referentes ao monitoramento e à avaliação dos planos subnacionais de educação (Quadro 2), destacam-se:

Quadro 2- Documentos disponibilizados em plataformas do MEC 2016-2018.

Documentos	Registros para análise
Leis dos PMEs e seus respectivos anexos: Belém do São Francisco, Carnaubeira da Penha, Floresta, Itacuruba, Petrolândia e Tacaratu	- Pesquisar as instâncias atribuídas para o monitoramento e avaliação dos PME; -Concepções de plano de educação, de participação, de regime de colaboração; -Pesquisar a periodicidade prevista para avaliação dos planos; - Pesquisar a composição das comissões coordenadoras de monitoramento e avaliação.
Relatórios de monitoramento e avaliação dos PMEs de Pernambuco	-Pesquisar sobre os conteúdos referentes às agendas de trabalho.
Cadernos de orientações para monitoramento e avaliação dos Planos Municipais de Educação/Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino	-Pesquisar concepções e orientações metodológicas, relacionando-as ao processo de monitoramento e avaliação desenvolvido pelas comissões coordenadoras dos PMEs

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos registros no site PNE em movimento.

Na continuidade da apresentação da amostra documental para essa investigação, acrescentam-se ainda documentos de abrangência nacional, tais como:

- a) Legislação de âmbito nacional: PNE (2014-2024);
- b) Relatórios finais das Conferências Nacionais de Educação (2010- 2014);
- c) Relatório final da Conferência Nacional Popular de Educação (2018);
- d) Notícias do MEC (site: pne.mec.br);
- e) Campanha de Olho nos Planos;
- f) Manifestos, cartas e notas públicas elaborados pela sociedade civil organizada em defesa da educação, Fórum Nacional Popular de Educação - FNPE (2016-2018),sobre a conjuntura política no contexto educacional.

Em síntese, conforme o apresentado, os materiais selecionados – dissertações, teses, artigos acadêmicos, legislações, documentos e relatórios constituem-se *corpus* desta pesquisa, posto que foram selecionados, explorados e tratados no campo de investigação das políticas educacionais, na perspectiva do materialismo histórico-dialético.

Para tal, fez-se necessário um resgate da historicidade do fenômeno, na intenção de investigá-lo sob a perspectiva histórica, no sentido de visibilizar contradições, interesses, conflitos e ideologias que estão na superficialidade da temática, a partir da revisão de literatura, com ênfase para categorias teóricas que cercam a problemática da gestão do processo do monitoramento e avaliação dos planos municipais de educação.

Dentre as categorias elencadas, destacam-se: I) Política Educacional, planejamento educacional, planos e gestão da educação: Aguiar (2010), Azevedo (2010), Dourado (2010), Abicalil (2010), Bordignon (2014), Bordignon e Gracindo (2001), Saviani (2014; 2010), Cury (2001; 2010), Horta (2010); II) Regime de colaboração e Sistema Nacional de Educação: Dallari (1995), Abrucio (2010), Saviani (2014), Cury (2010), Cruz (2010), Abicalil (2010); III) Participação e controle social: Gohn (2011), Demo (2009), Gurza Lavalle (2011) e Nogueira (2011); Monitoramento e avaliação de políticas públicas: Vastman e Paes Souza (2011) e Jannuzzi (2011).

Quanto à organização, a tese se apresenta em três capítulos, conforme denominações:

Capítulo 1– Políticas educacionais democráticas, regime de colaboração e controle social;

Capítulo 2– Elaboração, monitoramento e avaliação dos planos de educação: estrutura, estratégias e perspectivas;

Capítulo 3– O monitoramento e a avaliação dos planos municipais de educação de municípios pernambucanos: concepções, práticas, percepções, desafios e perspectivas.

O **primeiro capítulo** apresenta uma análise de elementos históricos do movimento de redemocratização no Brasil, que se ampliou nos governos de Lula e Dilma, visto o envolvimento da sociedade civil na gestão das políticas, numa perspectiva de planejamento participativo-democrático.

A realização das Conferências Nacionais de Educação (CONAEs 2010 e 2014) está na centralidade desse debate com foco nos planos decenais de educação, pautados na perspectiva da regulamentação do regime de colaboração e da efetivação do Sistema Nacional de Educação. Tem-se ainda a Conferência Nacional Popular de Educação (CONAPE, 2018), evento de ampla participação da sociedade civil, caracterizado como espaço de resistência às rupturas de concepções e ações políticas advindas do governo federal Michel Temer (2016-

2018), que assumiu o poder após o golpe que conduziu a presidenta Dilma Rousseff ao impeachment (2016).

O **segundo capítulo** visa explorar as produções acadêmicas que abordam o tema dos planos decenais de educação, tendo o monitoramento e a avaliação explicitados nos próprios títulos dos trabalhos. São pesquisas que refletem esse processo, predominando aquelas de âmbito municipal em suas diversas perspectivas de investigação. Assim, na análise das produções, incluem-se os documentos que compreendem as bases legais e os relatórios das conferências de educação.

O capítulo destaca, ainda, reflexões advindas dos documentos públicos de entidades da sociedade civil, evidenciando o FNPE sobre a conjuntura política, instaurada após o golpe que provocou instabilidades, tensões e conflitos no período que caracterizou o processo de monitoramento e avaliação dos planos de educação em nível nacional e local.

No **terceiro capítulo**, são discutidos os resultados da análise dos dados que permitiram captar significados, concepções de plano de educação, participação e regime de colaboração nos relatórios de monitoramento e avaliação dos PMEs e nas suas respectivas legislações municipal (Belém do São Francisco, Carnaubeira da Penha, Floresta, Itacuruba, Petrolândia e Tacaratu).

Das práticas, são explicitadas análises nos relatórios referentes à composição das comissões coordenadoras dos PMEs, como: normatizações das instâncias e monitoramento e avaliação; as etapas metodológicas desenvolvidas pelas comissões e sua relação com a atuação da Rede de Assistência Técnica de Monitoramento dos Planos de Educação em Pernambuco.

Apresentam-se, ainda, as impressões captadas nos relatórios que evidenciam os desafios e perspectivas quanto à institucionalização das práticas de avaliação e monitoramento dos planos de educação, no contexto vivido pelas comissões coordenadoras dos PMEs investigados.

Para conclusão da tese, acrescenta-se o item das considerações finais.

CAPÍTULO I – POLÍTICAS EDUCACIONAIS DEMOCRÁTICAS, REGIME DE COLABORAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

Neste capítulo, objetiva-se apresentar itens que discutem sobre perspectivas históricas, legais e conceituais, que buscam situar as políticas educacionais, a partir do movimento de redemocratização no Brasil, que se ampliou nos governos de Lula e Dilma, visto o envolvimento da sociedade civil na gestão das políticas, numa perspectiva de planejamento participativo-democrático, com foco nas realizações das Conferências Nacionais de Educação (CONAEs) 2010 e 2014.

A realização das CONAEs e do PNE (2014/2014) está na centralidade desse debate, conforme a perspectiva do regime de colaboração e da participação social, prevista na Constituição Federal de 1988, em decorrência da luta histórica dos movimentos sociais e entidades em defesa da educação pública no Brasil.

O capítulo ainda apresenta, de forma breve, um resgate das políticas educacionais nos anos de 1995 a 2018, culminando com o governo federal Michel Temer (2016-2018), que assumiu o poder, após o golpe político que conduziu a presidenta Dilma Rousseff ao impeachment (2016). Destaca-se nesse período, o Fórum Nacional Popular de Educação (FNPE) e a Conferência Nacional Popular de Educação (CONAPE), como espaços de resistência às rupturas de políticas democratizantes, das ações advindas do golpe de 2016.

1.1 CONCEPÇÃO DE ESTADO NO CONTEXTO DO DEBATE DA POLÍTICA EDUCACIONAL

A pesquisa tem como referencial teórico, conceitos que discutem a relação entre estado e política educacional, considerando o contexto histórico e as disputas de projetos de sociedade com base nas condições objetivas e nas relações entre educação e sociedade. São as políticas públicas que dão concretude ao "Estado em Ação" (HÖFLING apud Gobert, Muller, 1987);na intencionalidade de assegurar o direito à educação, por intermédio de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade.

Nesse sentido, toma-se a política educacional “como programa de ações construídas também para atender objetivos e decisões políticas que se realiza por meio do Estado e se materializa nos espaços educacionais” (AZEVEDO, 1997), sendo a escola uma instituição,

datada historicamente, por sua função política e social e por diversas intencionalidades que refletem os interesses e conflitos de classes sociais.

Tal percepção em torno do debate permite o entendimento de que as políticas não apresentam neutralidade, pois emergem de pressões da sociedade civil organizada e de grupos de interesses que assumem o poder político (governo). Elas se transformam, são dinâmicas, pois são construídas em determinados momentos históricos.

Assim, a política educacional apresenta uma complexidade que exige a explicitação de seu conteúdo: concepções e intencionalidades que caracterizam um projeto de educação para o país, objeto de disputa que reflete os interesses da sociedade civil organizada. No caso do Brasil, está em pauta a luta pela universalização democratização do acesso educação escolar com qualidade social para toda a população.

Essa abordagem assume a escola como espaço de conhecimentos historicamente produzidos e sistematizados, possibilitando alcançar sua finalidade principal: a formação do sujeito participativo, crítico e, sobretudo, histórico e único, que “em tese, a conscientização possibilitaria aos indivíduos fazerem uma leitura do mundo, distinguir os interesses antagônicos e desvelar as contradições sociais.” (GOHN, 2000, p. 127)

Dourado (2010) situa a concepção de Estado, entendida aqui com um significado amplo, que envolve sociedade civil e sociedade política, seus embates e os percursos históricos em que estas se constroem, tendo como marco as condições objetivas em que se efetivam a relação educação e sociedade, os processos sistemáticos ou não de gestão, bem como o papel das instituições educativas e dos diferentes atores que constroem o seu /cotidiano.

Nogueira (2011) destaca que é no âmbito de um projeto democrático que se concebe o sentido da sociedade civil, fora desse contexto, ele se torna limitado. Assim, prevalece a necessidade de uma compreensão de cidadania, na perspectiva educativa de um projeto hegemônico, se aproxime do Estado, na defesa dos direitos da classe trabalhadora:

a cidadania pode ser considerada, ao longo da história, e na teoria aqui exposta, como inclusão das pessoas na esfera pública do direito, ao mesmo tempo como sujeitos participantes da definição dessa esfera pública e como credores do Estado em proteção individual e coletiva. Essa inclusão significa que a sociedade civil se expressa politicamente, e a sociedade política reconhece direitos da sociedade civil. (FALEIROS, 2010, p. 292).

Considerando a discussão de um projeto de sociedade, com a intencionalidade em foco, é oportuno destacar momentos históricos mais recentes, sobretudo da luta em prol da

educação da classe trabalhadora, tendo o protagonismo das sociedades civil e política, em que se evidenciam conquistas de direitos sociais assegurados na Constituição Federal (1988), na LDBEN (1996), nos Planos Nacionais de Educação (2000-2010); (2014-2024) e nas Conferências Nacionais de Educação.

Para o melhor entendimento do tema, Aguiar (2019) chama a atenção para a concepção de Estado e a hegemonia assumida por segmentos que participavam da mobilização social no período da redemocratização do país:

Tanto a concepção gramsciana de Estado Ampliado quanto a de hegemonia influenciavam os debates de parte dos educadores que nas universidades e nas escolas de educação básica buscavam reforçar pautas dos movimentos sociais que, em meados de 1970, iniciaram as suas manifestações contra o regime militar, cujo exemplo mais evidente foram as jornadas operárias nas fábricas do ABC paulista. Data desta década o início da movimentação no campo educacional, com a criação e revitalização de entidades e associações que assumem com mais nitidez a oposição ao governo militar. (AGUIAR, 2019, p.34).

Com a concepção de Estado apresentada, identifica-se “à noção gramsciana de hegemonia o seu caráter específico, a sua novidade essencial: a sociedade civil (...) torna-se o portador material da função social da hegemonia” (COUTINHO, 1990, p.73).

Nessa perspectiva, segue o debate da defesa da educação pública, pautada pelos movimentos sociais, conforme estudos que regatam o período de redemocratização do Brasil.

1.2 A REDEMOCRATIZAÇÃO DO PAÍS E A DEFESA DA EDUCAÇÃO PÚBLICA

O final da década de 1970 e o início dos anos 1980 apresentavam, para o Brasil, perspectivas de mudanças do governo instalado com o golpe militar, nos anos 1960, caracterizado por pesquisadores como um regime que

[...] trouxe consigo a interrupção da gravidez de muitas promessas de democratização social e política em gestação, inclusive da educação escolar e popular do Brasil. O regime militar, por sua forma política de se instalar e de ser, acabou por instaurar, dentro do campo educacional, em [sic] comandos (gestão?) autoritários de mandamentos legais, os quais, por sua vez, se baseavam mais no direito da força do que na força do direito. (CURY, 2002, p.164)

Nesse período do regime autoritário, caracterizado como “Estado de Exceção”, os direitos eram apenas retóricos, prevalecendo um Estado autoritário e repressor. De fato,

A sociedade civil brasileira, profundamente marcada pela experiência do regime militar instalado em 1964, experimenta, a partir da década de 70, um significativo ressurgimento. Esse ressurgimento, que tem como eixo a oposição ao Estado autoritário, foi tão significativo que é visto, por alguns analistas, como de fato a fundação efetiva da sociedade civil no Brasil, já que sua existência anterior estaria fortemente caracterizada pela falta de autonomia em relação ao Estado (AVRITZER, 1994, apud DAGNINO, 2002, p. 9).

Em contraposição ao regime ditatorial, a sociedade civil teve papel fundamental no processo de redemocratização com o movimento em prol da anistia⁸ em 1979. Na década seguinte, como continuidade do processo, avança-se na luta pela nova Constituinte, o que resultou na promulgação da Carta Magna de 1988⁹.

A luta e a mobilização da sociedade civil organizada, no período em destaque, são consideradas um movimento que marca a concepção da gestão do Estado, do princípio da participação social, como aponta Oliveira e Adrião:

A luta pelas liberdades democráticas; os primeiros grandes movimentos grevistas; o movimento das “Diretas Já” pelo retorno de eleições para governantes; a conquista da liberdade de organização partidária, entre tantas outras ações no campo trabalhista, político e social, configurou [sic] um “clima” por maior participação e democratização das várias esferas da sociedade brasileira, incluindo-se a organização do próprio Estado. (OLIVEIRA e ADRIÃO, 2007, p.63).

Verifica-se, assim, que o movimento da sociedade civil pela redemocratização estava para além da participação eleitoral, o que implica considerar que “o ideário participativo adquiriu novo perfil no contexto da transição e, mais especificamente, da Constituinte: a participação, outrora popular, tornou-se cidadã” (LAVALLE 2011, p. 34-35). A “Constituição Cidadão”¹⁰ consagra os direitos dos cidadãos e cidadãs à participação, e afirma seus respectivos direitos políticos, civis, culturais e sociais no Estado Democrático de Direito.

⁸**Lei da Anistia** faz parte de um conjunto de medidas tomadas no contexto da abertura política do regime militar que vigorou por 21 anos no Brasil e faz parte de uma estratégia de avanço e recuo do domínio dos militares utilizada por Geisel e continuada por Figueiredo. Portanto, trouxe benefícios à sociedade civil, mas também aos militares.

⁹ Constituição Federal. <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>

¹⁰Sobre a Constituição Federal de 1988 - O presidente do Congresso Constituinte, deputado Ulisses Guimarães, a declarou “Constituição Cidadão”. (Cury, 2016. p.196- RBPAAE-v.29).

Assim, o Estado Democrático de Direito faz prevalecer a lei como soberana, num regime de natureza representativa, tendo a participação cidadã como premissa para as deliberações públicas do processo de democratização, inerente ao próprio Estado, como visto no art. 14 da CF, de 1988, que estabelece o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular como formas participativas e de complemento ao processo participativo democrático.

As conquistas, quanto aos avanços do ordenamento jurídico com a Nova Constituição, de acordo com Cury (2013, p. 196) “são princípios caros à democracia e à educação democrática”. O autor ressalta a grande mobilização da sociedade, no período que antecede à promulgação da Constituinte de 1988, na contestação da ordem autoritária do regime militar e destaca o papel dos/as educadores/as organizados/as em entidades da sociedade civil no campo da educação.

Nas décadas de 1970 e 1980, a grande mobilização das entidades educacionais, que antecederam a promulgação da Carta Magna de 1988, foi responsável, conforme Saviani (2013), por conquistas históricas na política educacional. Esse autor destaca como um dos principais desafios da atualidade a “contradição entre a educação como direito proclamado na Constituição e a desídia do Estado em cumprir seu dever de efetivá-lo” (SAVIANI, 2013, p. 207).

Diante das considerações de Saviani (2013), há um resgate, por parte do autor, da presença das entidades educacionais, no período de luta pela aprovação da Constituição de 1988, como mobilização do campo educacional com o surgimento de diversas entidades da sociedade civil e, posteriormente, por processo participativo dessas entidades na luta pela conquista de propósitos e princípios fundamentais para a educação brasileira.

Num primeiro momento, sobre o surgimento das entidades da sociedade civil, Saviani (2013, p.208) alerta que quando iniciaram os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte ¹¹, havia uma intensa mobilização no campo educacional.

A década de 1980 foi inaugurada com a existência da ANDE (Associação Nacional de Educação), ANPEd (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação) e CEDES (Centro de Estudos Educação e Sociedade) criados entre 1977 e 1979. Com efeito, a ANPEd foi constituída em 1977 e a ANDE em 1979. Quanto ao CEDES, cabe observar que, embora as articulações que conduziram à sua criação tenham ocorrido em 1978 com a publicação do primeiro número da revista Educação & Sociedade por um grupo de professores da Faculdade de Educação da UNICAMP, a ata de

¹¹Assembleia Nacional Constituinte de 1987 ou Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 foi instalada no Congresso Nacional, em Brasília, a 1º de fevereiro de 1987, como resultado da Emenda Constitucional nº 26, de 1985, visando elaborar uma Constituição democrática para o Brasil após 21 anos sob regime militar.

fundação da entidade é datada de 5 de março de 1979. (SAVIANI, 2013, p.208).

Quanto à criação das entidades ANPED, CEDES e ANDES, no final dos anos 1970, o autor destaca que no ano de 1980, com a junção das três, foi organizada a Primeira Conferência Brasileira de Educação (CBE) e, posteriormente, mais cinco edições (1982, 1984, 1986, 1988 e 1991). AIV CBE, realizada no ano de 1986, em Goiânia, com o tema: “Educação e Constituinte”, marcam as proposições expressas na “Carta de Goiânia”, sobre o Capítulo da Educação na Constituição Federal:

Os participantes da IV Conferência Brasileira de Educação reivindicam, assim, que a nova Carta Constitucional consagre os princípios de direito de todos os cidadãos brasileiros à educação, em todos os graus de ensino e do dever do Estado em promover os meios para garanti-la. Ao mesmo tempo, se comprometem a lutar pela efetivação destes princípios, organizando-se nas suas entidades, exigindo compromissos dos candidatos às Constituintes a nível federal e estadual e cobrando o cumprimento de medidas propostas para a democratização da educação. Propõem que os princípios formulados sejam inscritos no texto constitucional. (Goiânia, 5 de setembro de 1986 - CARTA DE GOIÂNIA, 1986).

As realizações das CBEs e da edição que culminou com a Carta de Goiânia de 1986 significaram um “espaço dinâmico de debates, denúncias, análises e proposições para o enfrentamento dos graves problemas educacionais, com vistas a construir um projeto da educação nacional...” (BRZEZINSKI, 2013, p. 215).

Assim, retomam-se as idéias, desde o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, de 1932¹², pelo reconhecimento da escola pública, sendo esta uma luta que tenciona o campo da política educacional na defesa da educação pública, como direito do cidadão e dever do Estado brasileiro, com financiamento público adequado para a democratização do acesso com qualidade social, em detrimento de uma educação concebida como um serviço, numa perspectiva mercadológica, excludente, que busca descaracterizá-la enquanto um bem social.

Segundo Azevedo e Farias (2018, p. 502), verifica-se que, no tangente à educação durante o regime ditatorial, “os gastos [...] dos governos militares, além de insuficientes, foram decaindo e se sucederam arranjos perversos para dar conta do atendimento da população”. As autoras analisam que a elevação do acesso da classe trabalhadora à educação básica deu-se sem a preocupação com a oferta de uma educação de qualidade, como ocorria

¹²<<http://inep80anos.inep.gov.br/inep80anos/passado/manifesto-dos-pioneiros-da-educacao-nova-1932/143>>

quando a clientela era predominantemente das camadas médias, o que resultou numa expansão sem investimento adequado.

A ampliação desse acesso teve respaldo na LDB, de 1977, que preconiza em seu art. 20: “O ensino de 1º grau será obrigatório dos 7 aos 14 anos, cabendo aos municípios promover, anualmente, o levantamento da população que alcance a idade escolar e proceder à sua chamada para matrícula.”

A mobilização dos educadores e a Carta de Goiânia, em 1986, incidem em proposições para a política educacional, no tocante ao enfrentamento das questões sociais que se agravaram com o desgaste da gestão tecnocrática- militar. Em relação a isso, Brzezinski (2013, p. 229) destaca que “o Brasil, enquanto oitava potência econômica mundial, ocupava, entre todos os países no âmbito mundial, o 188º lugar de distribuição de renda”.

De acordo com Azevedo e Farias (2018), a situação educacional nos governos militares colocou a educação do Brasil num cenário preocupante de

[...] magnitude dos níveis de evasão e repetência, relegando ao analfabetismo e ao analfabetismo funcional um contingente significativo de adolescentes, de jovens e de adultos produzidos pela própria escola, para o que também contribuía a precariedade dos resultados de outras políticas sociais que afetavam o desempenho dos alunos. Essa situação seria revelada com a queda da ditadura, quando a dívida social legada pelos militares à Nação pode ser denunciada e cobrada. Integrando, portanto, o processo de redemocratização que teve curso nos anos 1970 e 1980, as forças progressistas tinham nas suas pautas de luta o resgate da dívida para com a educação pública, gratuita e de qualidade (AZEVEDO e FARIAS 2018, p. 502).

Esse contexto motiva os/as educadores/as participantes das CBEa apresentarem um conjunto de proposições e princípios que marcaram a IV CBE, expressos na Carta de Goiânia¹³:

1. A educação escolar é um direito de todos os brasileiros e será gratuita e laica nos estabelecimentos públicos, em todos os níveis de ensino.
2. Todos os brasileiros têm direito à educação pública básica comum, gratuita e de igual qualidade, independentemente de sexo, cor, idade, confissão religiosa e filiação política, assim como da classe social ou da riqueza regional, estadual ou local.
3. O ensino fundamental com 8 anos de duração é obrigatório para todos os brasileiros, sendo permitida a matrícula a partir dos 6 anos de idade.
4. O Estado deverá prover os recursos necessários para assegurar as condições objetivas ao cumprimento dessa obrigatoriedade, a ser efetivada com um mínimo de 4 horas por dia, em cinco dias da semana.

¹³Acesso ao texto da Carta: <http://floboneto.pro.br/_pdf/outrosdoc/cartadegoia%C3%A2nia1986_4cbe.pdf>

5. É obrigação de o Estado oferecer vagas em creches e pré-escolas para crianças de 0 (zero) a 6 anos e 11 meses de idade, com caráter prioritariamente pedagógico.
6. São assegurados aos deficientes físicos, mentais e sensoriais serviços de atendimento pelo Estado, a partir de 0(zero) anos de idade, em todos os níveis de ensino.
7. É dever de o Estado prover o ensino fundamental, público e gratuito, de igual qualidade, para todos os jovens e adultos que foram excluídos da escola ou a ela não tiveram acesso na idade própria, provendo os recursos necessários ao cumprimento desse dever.
8. O Estado deverá viabilizar soluções que compatibilizem escolarização e necessidade de trabalho do menor trabalhador, e, ao mesmo tempo, captar e concentrar recursos orçamentários para a criação de um Fundo de Bolsas de Estudo a serem destinadas às crianças e adolescentes de famílias de baixa renda, matriculados na escola pública.
9. O ensino de 2º Grau, com 3 anos de duração, constitui a segunda etapa do ensino básico e é direito de todos.
10. O ensino, em qualquer nível, será obrigatoriamente ministrado em língua portuguesa, sendo assegurado aos indígenas o direito à alfabetização nas línguas materna e portuguesa.
11. Será definida uma carreira nacional do Magistério, abrangendo todos os níveis e que inclua o acesso com o provimento de cargos por concurso, salário digno e condições satisfatórias de trabalho, aposentadoria com proventos integrais aos 25 anos de serviço no magistério e direito à sindicalização.
12. As universidades e demais instituições de ensino superior terão funcionamento autônomo e democrático.
13. As universidades públicas devem ser parte integrante do processo de elaboração da política de cultura, ciência e tecnologia do país, e agentes primordiais na execução dessa política que será decidida, por sua vez, no âmbito do Poder Legislativo.
14. A lei regulamentará a responsabilidade dos Estados e Municípios na administração de seus sistemas de ensino e a participação da União para assegurar um padrão básico comum de qualidade dos estabelecimentos educacionais.
15. Os recursos públicos destinados à Educação serão aplicados exclusivamente nos sistemas de ensino criados e mantidos pela União, Estados e Municípios.
16. Será de responsabilidade exclusiva dos setores da Saúde Pública a atenção à saúde da criança em idade escolar.
17. A merenda escolar e qualquer outro programa assistencial a ser desenvolvido nas escolas devem contar com verbas próprias, desvinculadas dos recursos orçamentários para a Educação “stricto sensu”, porém gerenciadas por órgãos da área educacional.
18. É permitida a existência de estabelecimentos de ensino privado, desde que atendam às exigências legais e não necessitem de recursos públicos para sua manutenção.
19. O Estado deverá garantir à sociedade civil o controle da execução da política educacional em todos os níveis (federal, estadual e municipal), através de organismos colegiados, democraticamente constituídos.
20. O Estado assegurará formas democráticas de participação e mecanismos que garantam o cumprimento e o controle social efetivo das suas obrigações referentes à educação pública, gratuita e de boa qualidade em todos os níveis de ensino.

21. Fica mantido o disposto pela Emenda Calmon (EC 24, § 4º do art. 176 da atual Constituição), assim como pelas Emendas (EC 23) (EC 27) e a lei estabelecerá sanções jurídicas e administrativas no caso do não cumprimento deste dispositivo. (Goiânia, 5 de setembro de 1986 -CARTA DE GOIÂNIA, 1986).

Tais princípios representaram as bases de um projeto educacional para a Nação brasileira, visto como proposta da sociedade civil organizada, no campo da educação no processo da constituinte, expressando uma concepção de sociedade, de homem e de educação, que inspirou o art. 206 da Constituição Federal de 1988:

[...] a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; a gestão democrática do ensino público, na forma da lei e a garantia de padrão de qualidade. (CF/1988, art. 206).

Outrossim, a influência da Carta, como expressão da sociedade civil organizada, no campo da educação, também foi decisiva para a Lei de Diretrizes e Bases Nacionais (LDBEN), em 1996, que, na sua organização, deveria seguir os preceitos constitucionais, em que pese os embates no Congresso Nacional em torno dos projetos oriundos do Executivo e do Fórum Nacional em defesa da Escola Pública Popular de Educação (FNDEP).

Loureiro (2016) recorda que o processo democrático da construção da LDBEN foi interrompido no Senado Federal pelo projeto elaborado pelo educador Darci Ribeiro (antropólogo e ministro da educação na gestão do presidente João Goulart), transformando-se no Projeto de Lei nº 73, relatado pelo então senador Fernando Henrique Cardoso e aprovado como Lei nº 9.394 em 20 de dezembro de 1996.

Dos princípios educacionais consagrados na IV CBE, também se verifica como marco da redemocratização do país, no campo da educação, a criação do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP), sendo este um movimento que protagonizou, mobilizou e disputou os princípios educacionais na Constituinte, na LDBEN e posteriormente, ainda no final da década de 90, na proposta do PNE¹⁴.

Note-se que, inicialmente, o FNDEP era composto por 15 entidades, incluindo organizações de classe (CUT, CGT, OAB). Das entidades da área de educação, quatro são voltadas para o ensino, a pesquisa e/ou para sua divulgação (ANPED, SBPC/ SEAE e CEDES), seis são entidades de trabalhadores profissionais da área de educação (ANDES,

¹⁴ PNE 2000-2010.

ANDE, CPB, FENOE, FASUBRA E ANPAE) e duas representam entidades do movimento estudantil (UNE e UBES). Todas atuam em defesa da educação voltada para atender aos interesses da educação, enquanto bem público, e se posicionam contrariamente aos interesses de setores privados (GOHN, 1994, p. 80).

Essa composição foi ampliada para mais de 30 entidades, após a aprovação da Constituinte, com a perspectiva de construir a nova LDBEN.

Assim, em consonância com a conquista do princípio da participação, inscrito na CF/1988, no que diz respeito à elaboração e controle social das políticas públicas, o FNDEP

Decidiu pela mobilização da sociedade organizada no sentido de elaborar uma proposta do PNE que contemplasse as concepções das entidades que compunhamo Fórum; para isso, num período de menos de dois anos, 1996 e 1997, foram realizados o I e o II Congresso Nacional de Educação (Coned), em Belo Horizonte, dos quais resultou uma proposta de PNE que ficou conhecida como a Proposta da Sociedade Brasileira. (LOUREIRO, 2016, p.19).

A “Proposta da Sociedade Brasileira” resultante dos Congressos Nacionais de Educação (CONEDs) foi o primeiro projeto apresentado ao legislativo (Câmara de Deputados), tendo em vista a necessidade de elaboração do plano de educação. As metas apresentadas neste projeto

[...] expressavam concepções e prioridades educacionais distintas, sobretudo na abrangência das políticas, em seu financiamento e gestão, bem como no diagnóstico, prioridades, diretrizes e metas. A proposta de PNE da sociedade brasileira previa um conjunto de princípios que não foram incorporados no plano aprovado, destacando-se a instituição do Sistema Nacional de Educação (SNE) e do Fórum Nacional de Educação (FNE), a redefinição do Conselho Nacional de Educação (CNE) e a garantia de ampliação do investimento em educação pública para 10% do PIB. (DOURADO, 2010, p.18)

Essa proposta entrou num cenário de disputa com outro projetoapresentado, posteriormente, pelo governo federal como Proposta do Executivo ao Congresso Nacional, entretanto,

(...) Apesar da Proposta da Sociedade Brasileira ter sido a primeira proposta de PNE apresentada ao Congresso para discussão e aprovação, a que foi discutida e aprovada foi a segunda, apresentada pelo ministro da educação do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), Paulo Renato de Souza. O PNE foi aprovado em janeiro de 2001 com vigência até janeiro de 2011. (LOUREIRO, 2016, p.19).

Apesar de iniciativas, articulações parlamentares e mobilizações, no sentido de propor emendas à segunda proposta apresentada pelo executivo, o PNE foi aprovado e sancionado pelo Presidente da República (1995-2002) com vetos para algumas metas e com destaques para outras referentes à gestão e financiamento da educação.

O PNE (2001-2011) foi sancionado, porém “os vetos que lhe foram interpostos pelo presidente FHC, antes de sancioná-lo, evidenciam as tensões e os conflitos que estão presentes na luta secular da sociedade brasileira pelo reconhecimento da educação como um direito social” (AGUIAR, 2010, p. 711).

Aprovada a LDBEN, urgia, dentre as incumbências estabelecidas para a União, elaborar o Plano Nacional de Educação (PNE), em colaboração com os estados e os municípios.

1.3 PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, REGIME DE COLABORAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

A aprovação do PNE (2001-2011) foi resultado da hegemonia governamental no Congresso Nacional, que visou traduzir a lógica de suas políticas em curso (DOURADO, 2010, p. 18). Tais políticas refletiam mudanças na estrutura do Estado brasileiro, com o advento da Reforma do Estado¹⁵ e os impactos nas políticas educacionais.

De acordo com Krawczyk (2000), os rumos das políticas educacionais foram marcados por compromissos pactuados pelos governos nacionais na Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien (Tailândia), no início da década de 90. Os acordos advindos dessa conferência expressaram o compromisso dos governos com o diagnóstico dos organismos internacionais, dada necessidade de adequações às realidades educacionais nacionais, atreladas à reestruturação do setor produtivo e às mudanças das instituições, na estrutura do Estado e nas relações sociais no âmbito de uma nova ordem mundial.

¹⁵A Reforma do Estado é um projeto amplo que diz respeito às várias áreas do governo e, ainda, ao conjunto da sociedade brasileira, enquanto a reforma do aparelho do Estado tem um escopo mais restrito: está orientada para tornar a administração pública mais eficiente e mais voltada para a cidadania. Esse Plano Diretor focaliza sua atenção na administração pública federal, mas muitas das suas diretrizes e propostas podem também ser aplicadas no nível estadual e municipal. (Plano diretor da Reforma do Aparelho do Estado, Brasília, 1995.)

Tais compromissos para com a educação dialogam com o discurso de reconstrução do Estado, e as principais dificuldades a serem enfrentadas na perspectiva da reforma são

[...] a delimitação do tamanho do Estado; a redefinição do papel regulador do Estado; a recuperação da governança ou capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo; o aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade, e governar. (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 49-50).

Segundo Dourado (2016), os debates que envolvem essa problemática são indissociáveis de temas estruturais e implicam discussões sobre a reforma tributária, o novo pacto federativo e a efetiva descentralização das políticas, tendo atenção para a necessidade de coordenação nacional da União, com articulação do regime de colaboração regulamentado. Desse modo,

[...] sinaliza novas diretrizes para os direitos sociais no país, tendo por eixo um novo pacto federativo. Ela estruturou a lógica política que sinaliza para autonomia e o regime de colaboração, a ser regulamentada entre os entes federados: união, estados, Distrito Federal e municípios (DOURADO, 2016; p.37).

Em consonância com Dourado (2016), o estudo de Silva, Ferreira e Oliveira (2004, p.82) afirma que

Na prática, a ausência de discussões mais profundas, referentes à consolidação do regime de colaboração ou à definição das responsabilidades financeiras das esferas governamentais no provimento da educação pública, representa a limitação da autonomia dos municípios, bem como o fortalecimento da União como nível responsável pela regulação das políticas educacionais.

Considerando as responsabilidades atribuídas à gestão da educação, pelos entes federados, Abrucio e Segatto (2014) ressaltam que, após a Constituição de 1988 até o ano de 1995, para os municípios e estados, eram insuficientes as políticas advindas do governo federal para o enfrentamento das desigualdades educacionais e regionais, e para aquelas que teriam como finalidade a garantia da ampliação da oferta de ensino, com condições mínimas de acesso e permanência dos/as estudantes aos sistemas de ensino.

Quanto ao enfrentamento das desigualdades educacionais e regionais, Andrade (2011) ressalta que a inexistência de uma coordenação federativa das ações, que seriam pactuadas entre as esferas administrativas, impõe limites para a materialização do federalismo cooperativo.

Podem-se elencar duas razões que explicam a necessidade dessa coordenação, na ação estatal que se pressupõe com base na composição federativa brasileira vigente. A primeira diz respeito às desigualdades (financeiras, técnicas e de gestão) entre os entes federados, quanto à capacidade de prover políticas públicas, com notáveis limitações por parte dos governos subnacionais.

A segunda está na ausência de mecanismos constitucionais ou institucionais que regulamentem e estimulem a cooperação, na perspectiva de que a relação competitiva entre gestores seja contraposta pelo exercício pragmático da colaboração, por exemplo, entre sistemas de educação (ANDRADE, 2011, p.80).

O autor problematiza questões inerentes à organização da educação nacional definida na LDBEN, que estabelece que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino. Em seu artigo 8º, § 1º, a LDBEN estabelece que se destine à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais. Quanto ao artigo 11, afirma que cabe aos municípios organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos estados.

Abicalil (2015) apresenta contribuições para essas questões, no sentido de analisar as diferenças conceituais entre os termos colaboração e cooperação, no campo das relações constitucionais, quando explica que:

Tal distinção se dá, essencialmente, pelo lugar constitucional que ocupam: no artigo 23, referindo-se exclusivamente à relação interfederativa, entre os entes federados, alcançando todas as estruturas do Poder Público em sentido restrito, requerendo a regulação das normas de cooperação. Nas disposições em que a colaboração se apresenta, expressamente, a relação se dá entre sistemas de educação, cujas instituições públicas são partes, os entes federados possuem competências prioritárias específicas, organizam suas redes próprias, e a que todas as instituições educacionais privadas (em sua multiplicidade de formas jurídicas admitidas em lei) estão vinculadas. Essa complexa relação entre sistemas de educação, por outro lado, gera formas distintas de relação institucional, ora por convênios, ora por adesão a programas, ora por pactos ou acordos, ora por determinação legal. As variadas formas são atinentes à enorme diversidade de situações a serem resolvidas em regime de colaboração. (ABICALIL, 2015, p.

Conforme determinado na legislação, a identificação de um Sistema Nacional de Educação, em consonância com o regime de colaboração de um pacto federativo, para consagrar a universalização do direito a educação, ainda necessita ser regulamentado no Brasil, respeitando o princípio da participação social e a descentralização com significado de

fortalecimento do local, como uma estratégia de controle social relativo à elaboração, implementação e avaliação das políticas educacionais.

Assim, os princípios, como o da participação social, da descentralização nas políticas educacionais e das conquistas dos movimentos em defesa da educação, passam a ser influenciados por iniciativas governamentais, de caráter neoliberal, em consonância com a reforma do Estado brasileiro.

Nesse caso, a política educacional tem características de um modelo gerencial, presente no Estado, que incluía função avaliação e os usos de seus resultados mediante as exigências de organismos internacionais.

Recorre-se a Gomes (2001) para o entendimento dos processos de expansão da avaliação, no âmbito das políticas públicas diretamente relacionadas pelas exigências de organismos internacionais de financiamento, a exemplo do Banco Mundial, que passa a condicionar o repasse de recursos aos resultados de eficiência, eficácia e efetividade.

A autora justifica que, nesse cenário, a avaliação assumiu relevância nas políticas públicas a partir de dois níveis: o econômico, com a finalidade de contribuir para a procura de soluções que permitam aumentar a rentabilidade na aplicação de recursos; e o da redemocratização, no qual a avaliação estaria relacionada à necessidade de produzir informações para instrumentalizar a população na luta pela cidadania em uma perspectiva política.

Gomes (2001), quando analisa a perspectiva das avaliações no Brasil, destaca que as experiências iniciais tiveram grande influência da perspectiva tecnicista norte-americana, que se baseava no funcionalismo clássico, possuindo uma preocupação excessiva com instrumentais técnicos e metodológicos, de viés positivista, em detrimento de uma avaliação com foco, também, nos princípios políticos.

Diante das abordagens explicitadas neste item, sobre conceitos que expressam as concepções de políticas educacionais, resultando em realizações ou não, de ações governamentais num determinado momento histórico, seguem algumas políticas que marcaram as gestões de governos federais, no Brasil, da partir dos meados da década de 90.

1.4 AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO PERÍODO DE 1995-2016: ALGUNS ASPECTOS EM DESTAQUE

A política educacional no Brasil, a partir da década de 1990, como materialização das políticas públicas, tem por base os avanços da CF/1988 e da LDBEN/1996, sendo estes

marcos históricos de processos de lutas e disputas da sociedade civil organizada no campo da educação, desde as CEBs e as CONADEs, como visto anteriormente.

Diante desse reconhecimento, cabe aqui explicitar que as diretrizes e princípios para fortalecimento de uma educação pública, estabelecidos nos preceitos legais, expressam interesses de diversos setores da sociedade e/ou interesses de classes, nos quais se inscrevem as disputas em questão.

Considerando-se o debate das políticas educacionais no Brasil, verifica-se que, nos períodos dos governos de Fernando Collor de Mello (1990-1992)¹⁶, do seu substituto Itamar Franco e, posteriormente, do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), passam a predominar os interesses do mercado.

De acordo com as análises de Libâneo, Oliveira, Toschi (2009), no governo do presidente Fernando Collor de Melo (1990-1992) teve início a submissão “aos ditames da ‘nova ordem mundial’ e os debates sobre a redemocratização e o recente paradigma sobre a gestão educacional impregnada por concepções tecnocratas advinda de assessorias do Ministério da Educação (MEC), refletindo em ajustes no processo das políticas educacionais.

Todavia, ainda conforme Libâneo, Oliveira e Toschi (2009), tais ajustes terão destaques na gestão do governo federal posterior a Itamar Franco¹⁷, ou seja, do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), que implementou a lógica economicista, representando, assim, os ditames da nova ordem mundial, em curso no Brasil e em países da América Latina, na contramão do projeto educacional em defesa dos interesses da classe trabalhadora.

Cabe destacar a configuração política no campo das articulações que impulsionaram a eleição para a Presidência da República, tornando FHC presidente pelo período de oito anos (1995-2002), considerando a reeleição em 1998. FHC foi apoiado por uma frente de centro-direita, tendo seu programa de governo, para o primeiro mandato, elaborado por uma equipe coordenada pelo economista Paulo Renato de Souza, que naquele momento era técnico do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e, posteriormente, assumiu o Ministério da Educação.

Nas eleições de 1994, FHC obteve mais de 34 milhões de votos, correspondendo a mais de 54% dos votos, sendo eleito no primeiro turno. O presidente conseguiu sua reeleição em 1998 com aproximadamente 36 milhões de votos, o que correspondeu a 53% dos votos (Brasil, 2012b), tornando-se o primeiro presidente com mandato de oito anos, graças a uma emenda constitucional que permitiu a reeleição dos ocupantes de cargos do executivo.

¹⁶Impeachment do Presidente Fernando Collor de Mello (FHC) em 1992.

¹⁷Vice-presidente de Fernando Collor de Melo assumiu a presidência do Brasil depois do *impeachment* de Collor.

[...]

Na educação superior, como políticas adotadas por FHC rotuladas por setores de esquerda como "neoliberais", promove uma aceleração da expansão das Instituições de Ensino Superior (IES) e o aumento de 110,8% no número de IES privadas em oito anos, optando pela ampliação da cobertura de atendimento via expansão do setor privado e a conseqüente institucionalização do mercado universitário com a presença de rankings governamentais (CHACON e CALDERÓN, 2015, p.80-84).

Os autores evidenciam aspectos das políticas educacionais que direcionaram o Governo FHC, tais como as políticas adotadas nas Instituições de Ensino Superior (IES), que assumiram uma prática pautada pela racionalidade técnica que levava a uma especialização dessas instituições, com o propósito de potencializar os recursos para alcançar maior eficiência e competitividade. Nesse sentido, prevalece uma concepção economicista/produtivista e a racionalização técnica tendências que marcaram as políticas educacionais no Governo FHC.

Portanto, os documentos produzidos pelo FNDEP, que concorreram com outros textos/projetos de lei que antecederam à LDBEN/1996 e, posteriormente, com o PNE (2001-2011), não assumiram a centralidade na implementação da política educacional. Observa-se, nessa correlação de forças, um alinhamento com os interesses internacionais pautados por princípios neoliberais, desfavorável às conquistas das reivindicações dos movimentos em defesa da educação.

Como exemplo, a priorização do ensino fundamental na política de financiamento, via a instituição do FUNDEF, pela emenda à Constituição n. 14/06 e lei n. 9424/96. A criação de tal Fundo, bem como outras políticas de importância capital na distribuição das competências e responsabilidades entre os entes federados em matéria educacional, só foi possível mediante a Emenda Constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996. Por meio da referida Emenda, o amplo direito à educação, do nascimento à conclusão do ensino médio, sem o limite de idade previsto na lei anterior, lei n. 5692/71, foi substituído pela prioridade no ensino fundamental (determinada, sobretudo, pela força do financiamento compulsório) e a progressiva universalização do ensino médio. Essa alteração constitucional marca a mudança de foco nas políticas educacionais coerentemente com o que ocorria no campo das políticas sociais. A partir de então, a vocação universal na condução de tais políticas afirmada na Constituição Federal de 1988 passa a ser substituída pela noção de priorização aos mais necessitados, a públicos-alvo específicos. (OLIVEIRA, 2011, p. 326).

De acordo com Oliveira (2011), ao analisar as alterações constitucionais, considerando emendas no governo de FHC, modifica-se o interesse nas políticas educacionais, conforme o que ocorria, nesse período, no campo das políticas sociais. Assim, da perspectiva da

universalização do direito à educação, afirmada na Constituição Federal de 1988, o que se evidencia é a focalização em grupos específicos, sendo direcionados às ações conforme acordos e interesses internacionais, como é o exemplo do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) para o nível do Ensino Fundamental em detrimento de outros níveis de ensino.

Diante do exposto, a focalização é concebida como

[...] um modo de priorizar uma etapa do ensino cujo foco pode significar o recuo ou o amortecimento ou o retardamento quanto à universalização de outras etapas da educação básica e a sua sustentação com assistência de recursos suficientes. (CURY, 2002, p. 175).

O FUNDEF, apesar da crítica, representou avanços para universalização do ensino fundamental e no modelo que alterou as relações de colaboração financeira entre os entes federados para os municípios. Outros programas marcam o governo FHC (1995-2002), como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e os programas Dinheiro Direto na Escola; TV Escola; Programa Nacional de Informática na Escola (PROINFO); Programa de Formação de Professores em Exercício (PROFORMAÇÃO) e o Programa de Formação de Professores Alfabetizadores (PROFA), orientados pelo princípio das políticas públicas focalizadas para o Ensino Fundamental.

Sobre esse período, análise realizada por Saviani (2009) considera que a ação que mais impactou na política educacional do Governo FHC foi a estruturação do Sistema Nacional de Avaliação¹⁸, responsável pela transformação do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) em Autarquia Federal¹⁹. Assim,

(...) o INEP deixou de ser um órgão de realização e fomento à pesquisa educacional, de organização da documentação sobre educação e de disseminação das informações educacionais, funções que lhe foram atribuídas desde sua fundação até a promulgação dessa lei, para se converter num órgão de avaliação da educação brasileira em todos os seus níveis e modalidades. Foi, de fato, uma verdadeira refundação, como definiu sua presidente reempossada, Maria Helena Guimarães de Castro. (SAVIANI, 2018, p.298)

¹⁸ Medida Provisória nº 1.568, editada em 14 de fevereiro de 1997, posteriormente aprovada pelo Congresso, que se converteu na Lei nº 9.448, de 14 de março de 1997.

¹⁹ Conforme “Art. 1º Fica o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP, órgão integrante da estrutura do Ministério da Educação e do Desporto, transformado em Autarquia Federal vinculada àquele Ministério, com sede e foro na cidade de Brasília” (BRASIL, 1997, p. 1).

Como resultado das novas funções assumidas pelo INEP, Saviani (2009) acrescenta o resgate de outras políticas advindas desse governo, tais como a regulamentação do SAEB (Sistema de Avaliação da Educação Básica), com a gestão do INEP, e a instituição do ENEM (Exame Nacional do Ensino Médio), no ano de 1998, também sob a gestão do INEP.

Vale ressaltar, também, o embate que envolveu as entidades do Fórum Nacional em Defesa da Educação Básica

[...] com a entrada, na Câmara dos Deputados, do projeto do PNE, o PL n.º 4.173/98, em 12/2/1998, apensado ao projeto da oposição, PL n.º 4.155/98, de 10/2/1998 e convertido na Lei nº 10.172, de 9/1/2001, que instituiu o Plano Nacional de Educação”. (SAVIANI, 2018, p.298).

Conforme Saviani, o documento foi “uma peça de ficção”, porque não atendeu as necessidades e decisões no contexto da política educacional da época e porque resgata a situação dos vetos ao plano, pelo presidente FHC, justificados pela política neoliberal de seu governo. Com esse destaque, o autor afirma a égide das estratégias de um projeto neoliberal.

No início dos anos 2000, encerra-se o mandato de FHC (1999-2002) e, em 2002, ocorreram novas eleições, saindo vencedor o presidente Luís Inácio Lula da Silva, para uma gestão de 2003-2006; tendo sido, em seguida, reeleito para mais um período. O presidente Lula foi sucedido pela presidenta Dilma Rousseff (2011-2015), que também se reelegeu para a gestão seguinte, de 2015-2018. Lula e Dilma Rousseff foram candidatos pelo Partido dos Trabalhadores e por uma frente ampla com partidos do campo progressista, obtendo votação expressiva do povo brasileiro.

Quanto ao segundo mandato de Dilma, as correlações de forças junto ao poder legislativo, e no próprio executivo, provocam o que posteriormente culminaria no golpe que impediu a continuidade da presidenta no poder, tendo o seu vice Michel Temer como um dos articuladores da manobra. Temer assumiu o governo no período de 2016-2018. Veremos mais adiante os efeitos desse golpe para a política educacional do Brasil.

Retornando a linha histórica dos governos federais, após o mandato de FHC, segue o governo Lula (2003-2006), no qual foi possível destacar, desde os primeiros anos do seu mandato, avanços na situação econômica do país, o que seria a resposta ao compromisso do seu governo, no que diz respeito à retirada dos brasileiros que estavam abaixo da linha da pobreza²⁰, com privações básicas, a exemplo da alimentação.

²⁰**Linha de pobreza** é o termo utilizado para descrever o nível de renda anual com o qual uma pessoa ou uma família não possui condições de obter todos os recursos necessários para viver. A linha de pobreza é, geralmente, medida em termos *per capita* (expressão latina que significa “por cabeça”) e diversos órgãos, sejam eles

Segundo relatório da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD/IBGE, de novembro de 2005, o governo do presidente Lula estaria fazendo do Brasil um país menos desigual. A pesquisa mostra que a taxa de miséria em 2004 caiu 8% se comparada a 2003, ano em que Lula tomou posse. Ainda segundo a PNAD, oito milhões de pessoas teriam saído da pobreza (classes D e E) ao longo do seu primeiro mandato. (OLIVEIRA, 2019, p.203)

Segundo Oliveira (2019), os programas sociais implementados pelo governo Lula, no primeiro mandato, podem ser considerados, em sua maioria, como assistenciais ou compensatórios. A autora considera que seguiram a mesma lógica do governo FHC, no sentido de que alguns programas sociais foram desenvolvidos para um determinado público, sendo esse o dos mais pobres, os miseráveis, os que se encontravam abaixo da linha da pobreza. Um programa social que recebeu grande destaque no governo Lula foi o Bolsa Família, criado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004.

O Programa Nacional Bolsa Escola (PNBE) foi criado no governo FHC, mas passou por reformulações de estratégias no governo Lula, quando teve ampliado seu potencial de apoio para a população carente. O programa tem como finalidade a transferência direta de um percentual de renda do governo para famílias pobres e em condição de extrema miséria.

Apesar do reconhecimento da função social desse programa, ele também recebeu críticas, como ressalta Oliveira (2009), por repassar o dinheiro direto à população, tornando-a carente, atendida por “uma política social passiva, incapaz de estimular e desenvolver a autonomia dos assistidos para alcançarem algum nível de independência e saiam dessa condição” (OLIVERA, 2009, p.203).

Todavia, para a autora, os dados obtidos pelas pesquisas realizadas pelo PNAD/IBGE, 2005, demonstraram que tais programas alteraram as condições de existência de seus beneficiados, melhorando sua renda e possibilitando o acesso a determinadas coberturas e serviços que, mesmo elementares, significam “um padrão de vida menos indigno”. Compreende-se que programas e ações relacionadas com esses propósitos repercutem favoravelmente nos avanços para a garantia do direito à educação enquanto bem social.

Ainda no primeiro mandato, registra-se a aprovação da Lei nº 11.114, de 16/5/2005, que antecipou o início do Ensino Fundamental para os seis anos de idade, o que foi ratificado pela Lei nº 11.274, de 6/2/2006, instituindo o ensino fundamental de nove anos.

nacionais ou internacionais, estabelecem índices de linha de pobreza. Linha de pobreza – Wikipédia, a enciclopédia livre (wikipedia.org)

Posteriormente, no segundo período de gestão, devido à finalização da vigência do FUNDEF, foi aprovada, em 19 de dezembro de 2006, a Emenda Constitucional nº 53 e baixada a Medida Provisória nº 339, em 29 de dezembro de 2006, convertida, já no segundo mandato, na Lei nº 11.494, de 20/6/2007, regulamentada pelo Decreto nº 6.253, de 13/11/2007, modificado pelo Decreto nº 6.278, de 29/11/2007. (SAVIANI, 2018).

Por esses dispositivos legais, foi criado, em substituição ao FUNDEF, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) que significou um importante avanço em relação ao fundo anterior, pois ampliou sua abrangência para toda a educação básica.

Desse modo, o fundo passou a incluir, além do ensino fundamental, também a educação infantil (creches e pré-escolas), o ensino médio e a educação de jovens e adultos (EJA), abrangendo os meios urbanos e rurais e as modalidades da educação especial, da educação indígena e quilombola, assim como a educação profissional integrada ao ensino médio.

Buscou, também, ampliar e tornar efetivo o compromisso da União com o financiamento da educação básica ao incluir, na Medida Provisória nº 339, um dispositivo vedando à instância federal a utilização do salário-educação para suprir a sua parte na composição do fundo, diferentemente do que fazia o governo FHC. Nesse início do segundo mandato, o governo Lula se diferenciou mais nitidamente da chamada “Era FHC” ao instituir o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) mediante um conjunto de decretos baixados em 24 de abril de 2007.

Das políticas que marcaram a gestão da educação propriamente dita, a ação do governo Lula tem grande repercussão nos sistemas de ensino, dada a criação e a execução do PDE que, em sua concepção e estrutura, foi considerado uma política de descentralização da gestão, pelo Plano de Ações Articuladas (PAR) que, incorporado ao PDE, viabilizou a transferência voluntária de recursos aos estados e municípios.

Para compreender a estrutura e intencionalidades do PDE, visto que foi criado no período ainda em vigência do PNE (2001-2011), identifica-se na análise de Saviani (2007) que, ao se comparar a estrutura do PNE e a do PDE, chega-se à conclusão de que este último não se constitui em um plano de educação, mas em um conjunto de ações que, somadas às estratégias planejadas, poderiam levar ao alcance das metas e objetivos propostos no plano.

Numa perspectiva positiva para explicar PDE, é que se apresentaram ações que não faziam parte do PNE, mas que foram significativas para a qualidade da educação básica

brasileira, como explicitado no documento PDE – RAZÕES E PRINCÍPIOS DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO.

O PDE, nesse sentido, pretende ser mais do que a tradução instrumental do Plano Nacional de Educação (PNE), o qual, em certa medida, apresenta um bom diagnóstico dos problemas educacionais, mas deixa em aberto a questão das ações a serem tomadas para a melhoria da qualidade da educação. É bem verdade, como se verá em detalhe a seguir, que o PDE também pode ser apresentado como plano executivo, como conjunto de programas que visam dar consequência às metas quantitativas estabelecidas naquele diploma legal, mas os enlaces conceituais propostos tornam evidente que não se trata, quanto à qualidade, de uma execução marcada pela neutralidade. Isso porque, de um lado, o PDE está ancorado em uma concepção substantiva de educação que perpassa todos os níveis e modalidades educacionais e, de outro, em fundamentos e princípios historicamente saturados, voltados para a consecução dos objetivos republicanos presentes na Constituição, sobretudo no que concerne ao que designaremos por visão sistêmica da educação e à sua relação com a ordenação territorial e o desenvolvimento econômico e social (BRASIL, 2007, p.7).

Assim, a adesão de municípios e estados ao PDE/Plano de Metas representaria o “compromisso dos gestores municipais com sua concretização no plano local”. (BRASIL, 2007). Das 28 diretrizes orientadoras do plano, destacam-se aquelas que se referem ao planejamento e gestão educacional:

- XV - dar consequência ao período probatório, tornando o professor efetivo estável após avaliação, de preferência externa ao sistema educacional local;
- XVI - envolver todos os professores na discussão e elaboração do projeto político pedagógico, respeitadas especificidades de cada escola;
- XVII - incorporar ao núcleo gestor da escola coordenadores pedagógicos que acompanhem as dificuldades enfrentadas pelo professor;
- XVIII - fixar regras claras, considerados mérito e desempenho, para nomeação e exoneração de diretor de escola;
- [...]
- XX - acompanhar e avaliar, com participação da comunidade e do Conselho de Educação, as políticas públicas na área de educação e garantir condições, sobretudo institucionais, de continuidade das ações efetivas, preservando a memória daquelas realizadas;
- XXI - zelar pela transparência da gestão pública na área da educação, garantindo o funcionamento efetivo, autônomo e articulado dos conselhos de controle social;
- XXII - promover a gestão participativa na rede de ensino;
- XXIII - elaborar plano de educação e instalar Conselhos de Educação, quando inexistentes;
- [...]
- XXV - fomentar e apoiar os conselhos escolares, envolvendo as famílias dos educandos com as atribuições, dentre outras, de zelar pela manutenção da escola e pelo aprimoramento das ações e consecução das metas do compromisso (BRASIL, 2007b).

As diretrizes indicam a concepção de uma gestão democrática dos sistemas de ensino, no contexto educacional, que envolve as dimensões de acesso, permanência e garantia de educação de qualidade. Conforme essa premissa percebe-se que as ações têm por base a abertura da participação da comunidade escolar e da sociedade civil nos órgãos colegiados, como os Conselhos de Educação, com a finalidade, entre outras, de controle social, com a transparência na gestão dos recursos públicos destinados ao campo da educação, na condição de construção de políticas educacionais de caráter democrático, a exemplo de algumas apresentadas no Quadro 03.

Quadro 03 – Políticas educacionais nos governos Lula e Dilma.

	Objetivos	Ano
Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação (Pró-conselho)	Promover formação aos conselheiros e criação de novos conselhos municipais de educação, o fortalecimento dos já existentes e a participação da sociedade civil na avaliação, definição e fiscalização das políticas educacionais.	2003
Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares	Fomentar a implantação dos conselhos escolares. Tem-se como premissa que a formação do conselho escolar viabiliza a participação das comunidades escolar e local na gestão administrativa, financeira e pedagógica das escolas públicas. Realização de formações a distância e presencial.	2004
Programa de Formação Inicial de Professores em Exercício na Educação Infantil (Proinfantil)	Ofertar curso a distância, a nível médio e na modalidade normal, para formação de professores de educação infantil que atuam em creches e pré-escolas e que não possuem a formação exigida pela legislação, sendo realizado pelo MEC em parceria com os estados e os municípios interessados.	2005
Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância)	Prestar assistência financeira, em caráter suplementar, ao Distrito Federal e aos municípios que efetuaram o Termo de Adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e elaboraram o Plano de Ações Articuladas (PAR). Os recursos destinam-se à construção e aquisição de equipamentos e mobiliário para creches e pré-escolas públicas da educação infantil.	2012
Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica Pública	Formar, ao nível de especialização (<i>lato sensu</i>), gestores educacionais efetivos das escolas públicas da educação básica, incluídos aqueles de educação de jovens e adultos, de educação especial e de educação profissional.	2005

Programa Nacional de Formação Continuada a Distância nas Ações do FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação)	Promover a valorização do profissional da educação básica e promover a equalização nacional das oportunidades de formação inicial e continuadas desses profissionais, mediante a ampliação de ofertas de cursos e concessão de bolsas de estudo.	2006
Programa de Formação Inicial em Serviço dos Profissionais da Educação Básica dos Sistemas de Ensino Públicos (Profucionário)	Ofertar, inicialmente, cursos técnicos de nível médio para profissionais da educação básica que trabalham nas escolas e redes públicas de ensino. Posteriormente, em 2010, o programa incorporou cursos de nível superior de formação inicial e continuada. As formações são voltadas para áreas como: gestão, infraestrutura das escolas e alimentação escolar.	2010
Programa Mais Educação	Induzir a ampliação da jornada escolar para, no mínimo, sete horas diárias e a organização curricular na perspectiva da Educação Integral.	2010

Fonte: Elaboração da autora com dados extraídos do site do FNDE.

Apesar do reconhecimento quanto aos avanços nas políticas educacionais do governo Lula e, posteriormente, do governo Dilma, como as políticas democratizantes, na perspectiva de garantia do direito à educação, há análises de autores que entendem que seus governos não conseguiram romper com as influências internacionais de alinhamento à política econômica neoliberal e às orientações dos organismos financeiros internacionais, sobretudo do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI).

As bases de sustentação dessas políticas não tiveram força para superar o viés neoliberal em que foram estabelecidas, e isso se deve à forma de realização do capitalismo.

Registra-se, a continuidade das políticas do governo Lula, na gestão de Dilma Rousseff, que assumiu a presidência da República em 2011, sendo um marco para o país: a primeira mulher a ocupar a presidência da República Federativa do Brasil.

O governo Dilma, além de ter realizado algumas ações descritas no Quadro 03, a exemplo do PRONATEC e outras medidas, impulsionou ações de combate à pobreza, com a ampliação do Programa Bolsa Família, instituindo os programas Brasil sem Miséria e Brasil Carinhoso.

Em seu governo, foi aprovado, sem vetos, diferentemente do governo FHC, o novo PNE para o decênio 2014-2024, instituído pela Lei nº 13.005 (BRASIL, 2014). Conforme Dourado (2017), o plano, aprovado após várias tensões e disputas, para se constituir efetivamente como política de Estado, deveria conceber o eixo das políticas educativas. A discussão do PNE 2014-2024 iniciou-se no governo Lula, em 2008, com ampla participação da sociedade civil organizada no campo da educação.

Verificam-se os avanços democráticos com a participação da sociedade civil na elaboração das políticas educacionais, como a Conferência Nacional de Educação e a elaboração do Plano Nacional de Educação de 2014-2024. O processo de construção e aprovação do PNE em vigência avançou em relação ao PNE que se encerrava, sendo resultado de disputas no Congresso e no Senado, sobretudo, no que diz respeito à gestão e ao financiamento necessário para concretude das metas previstas.

Com a aprovação do novo PNE, este incorporou a meta de 10% do PIB para a educação, uma reivindicação histórica para a sociedade civil organizada, no campo da educação; tendo ainda a destinação de parcela considerável dos recursos do pré-sal para a educação, ou seja, tais situações caminhavam para que o PNE assumisse a centralidade das políticas educacionais. Entretanto, o Brasil assistiu ao retrocesso político que resultou na destituição da presidenta eleita Dilma Rousseff.

É nesse contexto que o então Vice-Presidente Michel Temer assume o cargo de presidente do Brasil de 2016-2018, sendo este um período de desmonte das políticas social, inclusive das políticas de educação. O governo Temer e os grupos conservadores que promoveram o golpe de 2016, de imediato apresentaram proposições de ações que representaram retrocesso para educação no país, sendo o PNE atingido, de imediato, pela Emenda Constitucional/95 aprovada no Congresso, limitando por 20 anos o gasto público, sendo corrigido, apenas, pelo índice de inflação do ano anterior. Na ocasião, manifestações de entidades vieram a público, a exemplo da nota emitida pela UNDIME²¹:

A UNDIME, União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação, entidade que representa os 5.569 gestores responsáveis pela oferta de 23 milhões de matrículas da educação básica pública no país, vem a público manifestar sua preocupação com a aprovação, em segundo turno, da Proposta de Emenda à Constituição 241/2016 pela Câmara dos Deputados, que congela por 20 anos os investimentos em educação e outras áreas do governo. Como entidade que atua na estrita defesa da oferta da educação básica como um direito de todo e cada cidadão e cidadã brasileiros, os dirigentes municipais de educação por meio da UNDIME têm a compreensão de que esta medida repercutirá na redução dos investimentos públicos em educação pública.

Entretanto, com a aprovação da PEC 241, o governo federal diminuirá ainda mais o seu investimento nestas áreas, o que certamente provocará um

²¹<https://undime.org.br/noticia/17-08-2016-16-01-pec-241-2016>

colapso e a perda de direitos conquistados ao longo do tempo. Especificamente na educação, esta PEC enfraquece a efetivação do princípio constitucional da colaboração entre os entes federados. O PNE - Plano Nacional de Educação, instituído por meio da Lei 13.005/ 2014 foi a principal conquista da área porque objetiva a ampliação de acesso à educação e busca a oferta com qualidade social. Para sua implementação, a própria Lei previu a ampliação do investimento público em educação pública com uma decisiva participação do governo federal. Infelizmente, a PEC 241 restringe as possibilidades de cumprimento do PNE, porque inviabiliza a ampliação do financiamento da educação para abrir novas vagas, principalmente na educação infantil, que é a maior demanda da população. Até 2024 o Brasil precisa ampliar o atendimento na creche de 23% para 50% e universalizar a pré-escola. Além disso, impossibilita a contratação de novos professores e a garantia de um salário digno e justo perante a responsabilidade que estes profissionais carregam para formar e qualificar a sociedade brasileira. Por fim, a UNDIME acredita que a discussão da PEC 241 no Senado Federal acontecerá de maneira ampla, aprofundada e mais consequente para a sociedade brasileira. (Nota da UNDIME sobre a PEC 241/ 2016).

De fato, várias metas do PNE venceram no final do ano de 2016sem serem atingidas. As demais, cujos vencimentos se distribuem até o limite final dos dez anos de sua vigência, em junho de 2024, também já se encontram inviabilizadas pela Emenda Constitucional referente ao Teto dos Gastos.

O governo Temer ainda foi marcado pelo discurso da “escola sem partido²²”, de uma educação “neutra” e por uma prática de perseguição política a/aos professores/as. De acordo com Saviani (2019), o discurso de uma educação “neutra”

[...] busca estimular o idealismo dos professores fazendo-os acreditar na autonomia da educação em face da política, o que os fará atingir o resultado inverso ao que estão buscando: em lugar de preparar seus alunos para atuar de forma autônoma e crítica na sociedade, estarão formando [sic] para ajustá-los à ordem existente e aceitar as condições de dominação às quais estão submetidos (SAVIANI, 2019).

Para além da inviabilidade dos planos, outras medidas afetaram diretamente as políticas em curso, no governo de Dilma, tais como as intervenções na estrutura e dinâmica do Fórum Nacional de Educação, a reforma do ensino médio, decorrente de uma Medida Provisória, a construção da Base Nacional Curricular Comum, dentre outras.

²²O Escola Sem Partido é um movimento surgido em 2004, que tem influenciado projetos de lei em âmbito municipal, estadual e federal. Baseia-se na ideia de que o professor é responsável por ensinar e não educar. Idealizada pelo advogado Miguel Nagib, a proposta, divulgada no site do movimento, coloca que é preciso combater o que chama de “doutrinação” nas escolas, disfarçada pelo termo ‘visão crítica’ da realidade, “um exército organizado de militantes travestidos de professores prevalece-se da liberdade de cátedra e da cortina de segredo das salas de aula para impingir-lhes a sua própria visão de mundo.”<<https://www.anped.org.br/news/censura-na-educacao-entenda-o-que-e-o-pl-escola-sem-partido>>.

Quanto ao Fórum Nacional de Educação, a intervenção do governo, no que concerne à sua composição e atribuição, suscitou intensa reação contrária das entidades que deixaram aquele fórum e criaram o Fórum Nacional Popular de Educação (FNPE), conforme pronunciamento público:

NÃO ACEITAMOS UM FÓRUM NACIONAL DE EDUCAÇÃO DEFINIDO E CONTROLADO PELO MEC

Não reconhecemos a legitimidade do FNE constituído por Temer - Mendonça e da CONAE 2018 sob sua supervisão

1. O Fórum Nacional de Educação (FNE) é uma conquista histórica e um espaço de interlocução entre sociedade civil e governo, previsto na Lei nº 13.005/14, que dispõe sobre o Plano Nacional de Educação (PNE), referência para a gestão e a mobilização da sociedade brasileira. Por definição legal é o coordenador e articulador das conferências nacionais de educação, plurais e democráticas, e uma das instâncias de monitoramento e avaliação do PNE.

2. O FNE é formado e constituído por decisões colegiadas, de forma transparente, republicana e democrática, portanto, sob bases conhecidas e pactuadas. Não é um apêndice rebaixado do Ministério da Educação que, por ele, pode ser modificado a qualquer tempo de forma unilateral e arbitrária, para atender quaisquer interesses conjunturais e políticos.

3. Para fazer frente aos inúmeros desafios no campo educacional é que a Lei do PNE conferiu centralidade ao Fórum Nacional de Educação e à Conferência Nacional de Educação, visando produzir avanços, democratizar o acesso, ampliar investimentos, garantir educação de qualidade para todo/a cidadão e cidadã do país e para defender o Plano Nacional de Educação enquanto política de Estado.

A Portaria nº 577/17 e o Decreto de 27 de abril de 2017, impostos pelo Governo Temer de forma unilateral, restritiva, e antidemocrática, desestruturaram o FNE e a CONAE, tornando-os, como já afirmado, ilegítimos.

Nesse contexto, não participaremos mais do Fórum Nacional de Educação, desfigurado pela Gestão Temer - Mendonça, do qual saímos coletivamente, e anunciamos a constituição DO FÓRUM NACIONAL POPULAR DE EDUCAÇÃO e a construção da CONFERÊNCIA NACIONAL POPULAR DE EDUCAÇÃO (CONAPE).

NÃO ACEITAMOS UM FÓRUM NACIONAL DE EDUCAÇÃO DEFINIDO E CONTROLADO PELO MEC/ANPAE - Associação Nacional de Política e Administração da Educação.

O FNPE foi criado em resistência à destituição de algumas entidades do Fórum Nacional de Educação (FNE) pela Portaria nº 577/17 e pelo Decreto de 27 de abril de 2017 do governo federal. As entidades representantes do fórum assinalaram como tarefa pressionar o governo federal para promover ações visando à implementação dos planos nacional, estaduais,

distrital e municipais de educação, bem como viabilizar a organização da Conferência Nacional Popular de Educação (CONAPE 2018)²³.

O FNPE decidiu convocar a Conferência Nacional Popular de Educação (CONAPE 2018) como forma de organizar e manter a mobilização em torno da defesa do PNE, da necessidade de monitoramento das metas e da análise crítica das medidas que têm inviabilizado a efetivação do Plano, em especial, a aprovação da Emenda Constitucional 95/2016, que estabelece um teto de 20 anos aos gastos públicos federais, inviabilizando a consagração plena de todos os direitos sociais, especialmente a educação²⁴.

A sociedade civil organizada na Conferência Nacional Popular de Educação–CONAPE/2018, na sua Carta de Belo Horizonte²⁵, registra um manifesto que resgata e denuncia o golpe de 2016, bem como indica a agenda de lutas das entidades, por intervenção do FNPE, para o momento considerado de luta e resistência:

No momento atual de crise que passa o Brasil, com o aprofundamento do golpe deflagrado em 2016, a partir da destituição do governo legitimamente eleito de Dilma Rousseff, a luta pela educação não pode estar desatrelada daquela em defesa da restauração do Estado Democrático de Direito. Os processos de ruptura democrática pelos quais passou o país guardam, em comum, a redução drástica dos direitos sociais, entre os quais a educação — um dos pilares inquestionáveis de qualquer democracia —, alvo de severos ataques políticos, econômicos e pedagógicos que visam desestruturar a possibilidade de formação crítica e cidadã. Foi assim com a instituição do Estado Novo, em 1937, que pôs fim aos avanços conquistados na Constituição democrática de 1934. Foi assim em 1964, com o golpe civil-militar que depôs João Goulart e enterrou a Carta de 1946. E é assim agora, com a série de medidas golpistas que buscam sepultar a Constituição de 1988 — incluindo seu artigo 205, que assegura a educação como dever do Estado e direito de cada cidadão — 30 anos após sua promulgação (Belo Horizonte - MG, 26 de maio de 2018).

A realização da CONAPE/2018, no contexto do governo Temer, foi um marco de resistência e denúncia das políticas antidemocráticas implementadas nesse período. Por isso, as entidades da sociedade civil organizada afirmam, em seu documento final, os desafios a enfrentar na luta histórica pela educação democrática, em torno da democratização dos direitos e da defesa da educação, que ganha centralidade diante da intensificação dos ataques

²³Cf. <https://www.ufpb.br/cis/contents/noticias/forum-nacional-popular-de-educacao-apresenta-novo-site>

²⁴ CF. https://cnte.org.br/images/stories/2017/convocatoria_adesao_a_conape_2018f.pdf

²⁵ conape-carta-de-bh.pdf (wordpress.com).

diretos aos serviços públicos e de favorecimento da privatização em todos os níveis e setores e conseqüente agravamento da conjuntura.

Considerando-se essa perspectiva de mobilização, no Quadro 4 seguinte, são apresentados os itens que sintetizam a agenda de lutas das entidades compactuados na Carta de Belo Horizonte/CONAPE/2018.

Quadro 4- Agenda de lutas do FNPE-2018

1.	Pelo Estado Democrático de Direito e a realização de eleições livres e democráticas, contra a intervenção militar;
2.	Pela apuração dos assassinatos dos defensores de direitos humanos, contra o genocídio da juventude negra, contra toda violência, perseguição política e criminalização dos movimentos sociais;
3.	Pelo fim do congelamento dos investimentos em áreas sociais, conforme imposto em 2016 pela Emenda Constitucional 95 (EC 95/16), com a sua imediata revogação e a destinação de 10% do PIB e os recursos do Pré-sal para a educação pública;
4.	Pela defesa do PNE, à luz das deliberações das CONAEs de 2010 e 2014, como centro das políticas públicas educacionais;
5.	Por um FUNDEB robusto e permanente, com creches e 50% de complementação da União;
6.	Pelo fim do financiamento público para investimentos privados na área da educação e pelo fortalecimento do ensino público;
7.	Pela regulamentação do ensino privado, sob as mesmas exigências legais aplicadas à escola pública, com a instituição do Sistema Nacional de Educação;
8.	Pela exigência de qualidade tanto no ensino a distância quanto nos cursos de curta duração, impedindo tentativas de tratar a educação como mercadoria e, também, contra a autorização de todo e qualquer curso de graduação da área da saúde e de formação de professores, ministrado totalmente na modalidade Educação a Distância (EaD);
9.	Pela garantia da implantação do Piso Salarial Profissional Nacional e de planos de carreira para os/as profissionais da educação das redes pública e privada, com a promoção da necessária valorização dos respectivos profissionais, superando-se as recentes propostas de ‘flexibilização’ dos critérios de seleção na área, bem como os agudos retrocessos que hoje acontecem no setor público e, em especial no setor privado;
10.	Pela escola democrática e autônoma, como espaço de liberdade e pensamento crítico de profissionais da educação, de famílias, de comunidades escolares e de estudantes e contra organizações e grupos fascistas como ‘Escola Sem Partido’ e suas correlatas ‘Leis da Mordaza’;
11.	Contra os cortes orçamentários, os contingenciamentos, os bloqueios e o sucateamento das Universidades e Institutos Federais e contra quaisquer ataques do poder político e do poder judiciário em relação à Autonomia Universitária;
12.	Contra a ‘Base Nacional Comum Curricular’ que exclui temas sociais importantes (como a discussão de gênero e identidade de gênero), homogeneiza e engessa o currículo e, ademais, não considerou a opinião de profissionais da educação, de famílias, de comunidades escolares e de estudantes;
13.	Contra a ‘Reforma do Ensino Médio’, em curso, viabilizadas pela Lei nº 13.415/16 e Portaria MEC nº 727/17, que dificulta o acesso e a permanência de estudantes, torna tecnicista o ensino público, desvaloriza os/as profissionais da educação e promove o avanço privatista sobre a educação básica, além de atentar contra a soberania nacional, ao submeter questões estratégicas como formação docente e currículos à ingerência do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID);
14.	Contra a aprovação de Diretrizes Curriculares do Ensino Médio, apresentadas pelo governo do Golpe, que determinem a oferta de 40% na carga horária do Ensino Médio e 100% da carga horária da Educação de Jovens e Adultos à distância, bem como que contabilizem as horas de cursos de qualificação profissional e de tempo de trabalho voluntário na carga horária do Ensino Médio e suas modalidades;
15.	Contra a Reforma da Previdência, a Reforma Trabalhista, a Terceirização e todos os ataques aos direitos trabalhistas;
16.	Pelo fortalecimento dos cursos de formação de professores nas instituições/Universidades Públicas, com garantia da autonomia para a elaboração de seus projetos formativos, reafirmando a necessidade de implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial ao nível superior e para a

	formação continuada (Resolução CNE CP 02/15);
17.	Pela continuidade, ampliação e fortalecimento de todas as ações e políticas anteriores a 2016 que digam respeito às especificidades da educação do e no campo, educação quilombola, educação especial em uma perspectiva inclusiva, educação indígena, educação de pessoas em situação de itinerância, educação de jovens, adultos e idosos, educação de pessoas LGBTI e educação nas prisões, com políticas afirmativas que elevem a condição cidadã destes brasileiros e brasileiras historicamente marginalizadas e impedidos de exercer seu direito constitucional à educação;
18.	Pelo fim da interferência do Ministério da Educação no Fórum Nacional de Educação, com a reconstituição de sua composição original;
19.	Pela realização da CONAPE 2022.

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos da Carta de Belo Horizonte/CONAPE -2018
<<https://fnpe.com.br/conape-2018-lula-livre-a-educacao-como-espaco-de-resistencia/>>

Destaca-se que a conquista de todos esses itens são fundamentais na perspectiva de retomada das políticas educacionais democráticas, conforme problematiza-se no próximo capítulo, com relevo para as que se referem à defesa do PNE, à luz das deliberações das CONAEs de 2010 e 2014 como centro das políticas públicas educacionais; articuladas com a defesa da instituição do Sistema Nacional de Educação.

CAPÍTULO II- ELABORAÇÃO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS PLANOS DE EDUCAÇÃO: ESTRUTURA, ESTRATEGIAS E PERSPECTIVAS

O presente capítulo tem como objetivo, caracterizar o processo de monitoramento e avaliação os planos decenais de educação, quanto à estrutura, estratégias e perspectivas de participação e controle social, considerando as premissas da Lei nº 23.005/2024 do Plano Nacional de Educação.

Sendo assim, o capítulo tem início com a pesquisa bibliográfica, referente às produções acadêmicas, que tratam dessa temática. São resultados de pesquisas que refletem o processo de monitoramento e avaliação dos planos de educação, predominando aqueles de âmbito municipal em suas diversas abordagens investigativas.

Em continuidade a pesquisa bibliográfica, que tem finalidade de “colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto...” (LAKATOS E MARCONI, 2003, p. 183), incluem-se as análises nos documentos que compreendem as bases legais, documentos de orientações da SASE/MEC, documentos da Campanha de Olho nos Planos e os relatórios das CONAEs 2010 e 2014, como também do FNPE.

2.1 AS PESQUISAS ACADÊMICAS SOBRE OS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: OLHARES PARA O MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

Na dissertação intitulada “A participação social no monitoramento e avaliação dos planos de educação dos municípios da Zona da Mata Mineira”, Santos (2020) analisou a participação da sociedade civil no monitoramento e avaliação dos planos municipais de educação dos municípios da Zona da Mata Mineira. Em seus resultados, identificou lacunas quanto à participação do Conselho Municipal de Educação e do Fórum Municipal de Educação.

Nessa pesquisa, a autora examinou os relatórios de monitoramento e avaliação dos planos municipais de educação e analisou os dados advindos da rede de assistência técnica para elaboração/adequação dos planos SASE/MEC, de municípios desta região, evidenciando que dos 142 municípios pesquisados, 138 aprovaram seus PMEs entre os anos de 2015 e 2017. Entretanto, somente 35 apresentaram relatórios de monitoramento ao MEC. Os dados demonstraram que não houve o mesmo êxito, por parte da SASE/MEC para a fase do monitoramento e avaliação dos planos.

Sobre a atuação da SASE/MEC, no artigo “Planos decenais de educação: sistematização do monitoramento e avaliação nos cenários estadual e municipal”, de Scaff e Oliveira (2018), verifica-se a importância da Rede de Assistência Técnica para Adequação ou Elaboração dos Planos de Educação para os planos municipais e estaduais do estado do Mato Grosso do Sul, embora se perceba o arrefecimento do papel da União como desmobilizador do monitoramento e avaliação dos planos em nível local.

As autoras destacam que no governo federal, a partir de 2016, muitos desafios foram enfrentados pelas equipes e comissões responsáveis pelo monitoramento e avaliação dos planos educacionais, os quais devem ser considerados para além da dimensão técnica, mas, sobretudo, como instrumento político com vistas à garantia de um projeto educacional construído coletivamente pela sociedade brasileira, cujas metas e estratégias visam à melhoria da qualidade da educação.

Corrêa (2019), na dissertação “Avaliação e Monitoramento dos Planos Municipais de Educação na Região do Cone Sul/MS (2015-2017)”, investigou as comissões de monitoramento e avaliação dos planos municipais com objetivo de “analisar como é realizado o monitoramento e a avaliação dos PMEs da região Cone Sul do Estado de Mato Grosso do Sul (MS)”. O estudo reconhece que a avaliação e o monitoramento dos PMEs são o resultado

da ação de múltiplos sujeitos que se articulam em nível local e nacional para desempenhar essa tarefa, colocando-se como protagonistas das políticas educacionais.

No caso dos PMEs da região Cone Sul do estado do MS, prevalece um forte protagonismo da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação e do Conselho Nacional de Secretários de Educação, dentre outros, cabendo aos sujeitos, em nível municipal, uma ação centrada no preenchimento de formulários a cargo de um número reduzido de indivíduos e com pouca participação social.

O autor constatou que, no processo de monitoramento, a avaliação dos Planos Municipais de Educação, os procedimentos e as orientações estão pautados nas instâncias federais que estabeleceram indicadores, parâmetros e instrumentos para todo o processo, por meio da Comissão de Apoio Técnico e Orientações da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino.

Raimann e Farias (2019), no artigo “Monitoramento e avaliação do PME de Jataí-GO: desafios da educação” analisam aspectos da representatividade e transparência dos PMEs, no monitoramento e avaliação do PME de Jataí - GO. Consideram que nas metas de expansão, universalização, formação, gestão e financiamento, é necessária uma leitura crítica feita por um grupo de pessoas de vários segmentos que analise a realidade e divulgue os resultados a toda sociedade, cumprindo um dos papéis da democracia e do controle social.

Argumentam numa perspectiva democrática, que a classe trabalhadora, em suas representações, tem em vista atender às suas necessidades prementes mediante a participação popular que ocorre pelos mecanismos de controle social formados, por natureza, pelos colegiados e seus pares, como acontece nos Conselhos de Educação, nos Fóruns Municipais de Educação e nas Comissões de Monitoramento e Avaliação dos PMEs. (RAIMANN e FARIAS, 2019).

Rodrigues (2018), na dissertação denominada “Plano Nacional e Municipal de Educação no Tocantins e institucionalização do sistema nacional de educação: perspectivas e contradições” abordam a temática do sistema de ensino, analisando o processo de institucionalização efetiva do Sistema Nacional de Educação (SNE), a definição das políticas públicas e a gestão da educação. A pesquisa, fundamentada no enfoque epistemológico do materialismo histórico-dialético, e com uma abordagem qualitativa, abrange uma revisão bibliográfica e uma pesquisa documental.

Os resultados da pesquisa de Rodrigues (2018) reiteram a necessária e direta relação entre os planos de educação nacional e municipais, o movimento de institucionalização

efetiva do SNE, a definição de políticas públicas para a educação e sua gestão, sendo os planos um dos elementos articuladores desse movimento. Desvelam, também, o movimento dos sistemas privados de ensino postos nas disputas em termos de concepções e alteração da noção de sistema no campo da educação.

Defendem, ainda, a importância do monitoramento e da avaliação dos PMEs, no estado do Tocantins, com vistas à implementação do PNE e a institucionalização efetiva do SNE. Todavia, destacam um cenário cujas intencionalidades em disputa dificultam esse movimento que exige coerência e continuidade na gestão educacional.

Vassoler (2019), em tese de doutorado intitulada “As dinâmicas, os discursos e as estratégias que envolvem o processo de Monitoramento e Avaliação do Plano Estadual de Educação do Estado de Santa Catarina (PEE/SC)”, analisou as dinâmicas, os discursos e as estratégias de monitoramento e avaliação do Plano Estadual de Educação, em suas interfaces com o Plano Nacional de Educação 2014-2024, a partir da atuação da comissão estadual instituída para esse fim, no estado de SC, no período de setembro de 2017 a julho de 2018). Verificou que as dinâmicas, os discursos e as estratégias de monitoramento e avaliação do PEE/SC estão associados a uma lógica de governança e aos princípios da nova gestão pública.

Com base no ciclo de políticas e na teoria do *Policy Enactment*, a tese apresenta a compreensão de que as políticas são interpretadas e traduzidas em diferentes configurações, por diferentes atores, mediante compromissos existentes, valores, experiências, ceticismos e críticas. Constatou-se que as dinâmicas e estratégias dos atores envolvidos concentraram-se em resultados e metas, constituindo um movimento de relação unilateral em que estes dizem o que fazer, não havendo discussões ou partilha de conhecimentos. Esses parâmetros concebem os sujeitos partícipes como fiscalizadores, assumindo, assim, uma perspectiva de monitoramento pautada na performatividade e no novo gerencialismo, em que os valores do mercado estruturam as relações da educação e concentram os sujeitos nas metas a serem alcançadas.

Em consonância com a pesquisa de Vassoler (2019), os estudos de Menezes e Bello (2017) postulam que, em larga medida, o monitoramento e a avaliação não assumem centralidade nos planos estudados, tornando-se apenas evidentes instrumentos técnicos, de caráter normativo e gerencialista, pela ausência de um sentido político que conduz essas ações ao longo dos ciclos da política de planejamento da educação.

Para Menezes e Souza (2017), a avaliação situacional de uma política, de modo a retroalimentar o seu ciclo de ajustes e correções, pode ocorrer associada ao monitoramento,

considerado ação contínua voltada para a verificação sistematizada e processual das ações políticas. Sob essa perspectiva, o artigo em foco analisa as decisões relativas ao monitoramento e à avaliação constantes dos Planos Estaduais de Educação (PEE) criados ou adequados em consonância com as metas e as estratégias do PNE 2014-2024.

Em artigo que apresenta os resultados da pesquisa sobre a participação da sociedade na elaboração e monitoramento do Plano Municipal de Educação (PME), do município de Santana do Ipanema, estado de Alagoas, Silva e Santos (2017) destacam a necessidade de preparação da sociedade para ter condições e instrumentos que garantam a participação efetiva em todos os espaços e para que dessa atuação consciente seja construída uma cultura do compromisso e engajamento em relação às políticas públicas direcionadas para atendimento das demandas da sociedade.

Dourado, Grossi Junior e Furtado (2016, p.457-459), ao enfatizarem a importância do monitoramento e da avaliação, como prevê a legislação, apontam a necessidade dos entes federativos terem clareza de que o monitoramento e a avaliação dos planos de educação tornam-se elementos imprescindíveis à tomada de decisões dos gestores públicos, visando garantir a relação eficiência, eficácia e efetividade do que foi planejado, os possíveis ajustes no percurso, a participação da sociedade e a transparência necessária.

Os autores, em suas análises, concebem o monitoramento e a avaliação dos planos como um processo complexo, que terá como princípio e estratégia a mobilização permanente e sistemática da sociedade civil e política, especialmente, das instâncias/atores previstos nos planos como responsáveis por essa gestão.

Afirmam o pressuposto de que a aprovação dos planos e sua concretude não se efetivam de forma linear; são dois momentos articulados cuja intersecção irá demandar ações efetivas em direção ao cumprimento das metas e estratégias e a garantia dos planos como epicentro às políticas educacionais brasileiras no âmbito nacional, estadual, municipal e local. (DOURADO, GROSSI JUNIOR E FURTADO, 2016).

Quanto ao processo de monitoramento e avaliação, os citados autores apresentam o argumento de que não existe fórmula pronta que possa ser replicada em todos os lugares, mas, sim, a necessidade de que todos os cidadãos – principalmente os gestores e profissionais da educação, articulados com os responsáveis legais por esse processo – coloquem em prática tudo o que foi pensado, discutido e transformado em lei, que, em realidade, consta dos planos de educação, e que os ajustes necessários sejam feitos ao longo do percurso.

Nesse sentido, trata-se de um processo complexo que irá requerer mobilização permanente da sociedade civil e política e, especialmente, dos atores definidos nos planos

como responsáveis pelo monitoramento e pela avaliação. (DOURADO; GROSSI JUNIOR; FURTADO, 2016, p.459).

A revisão dos trabalhos na área, relacionados com o objeto de estudo desta tese, apresentaram diversos enfoques e/ou perspectivas abordadas sobre a problemática estudada, resultando em importantes contribuições para o balizamento teórico-conceitual e metodológico da pesquisa.

2.2 DO PLANO NACIONAL AOS PLANOS MUNICIPAIS: ESTRUTURA E ESTRATÉGIAS PARA O MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO NA PERSPECTIVA DO SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO

O Plano Nacional de Educação 2014/2024 - Lei nº 13.005/2014, previsto para o decênio 2011-2020, foi encaminhado ao Congresso Nacional ainda na gestão do Presidente da República Luís Inácio Lula da Silva, próximo à finalização do seu mandato. Entretanto, esse plano teve a duração de, aproximadamente, três anos e meio em tramitação no Congresso, no qual o texto sofreu alterações em virtude da ampla discussão de atores das sociedades civil e política antes da aprovação em lei.

Tendo como argumento que o texto enviado pelo executivo ao congresso não expressava as proposições finais advindas da CONAE²⁶, foi desencadeado um processo de mobilização e articulação das entidades e movimentos sociais em defesa da educação pública, e também de setores de interesses contrários, a exemplo da disputa do fundo público para a iniciativa privada. Tais mobilização e articulação envolveram processos de disputas, embates de concepções e princípios defendidos historicamente pela sociedade civil, como visto no capítulo primeiro desta pesquisa.

Finalmente, o plano foi sancionado sem vetos pela Presidenta Dilma Rousseff, em 25 de junho de 2014. (BRASIL, 2014), com especificações quanto a sua organização, estrutura, estratégias, monitoramento e avaliação diante da premissa da perspectiva sistêmica, ou seja, da regulamentação do Sistema Nacional de Educação.

Nesse sentido, a Lei do PNE determinou ações e prazos para que várias iniciativas fossem organizadas de maneira sistêmica, visando institucionalização do SNE, conforme, indica alguns itens, destacados do Documento²⁷ “Instituir um Sistema Nacional de Educação: agenda obrigatória para o país”, elaborada pela SASE/MEC em 2015:

²⁶ Realizada em 2010, fruto de ampla participação social, representativa no campo da educação no Brasil.

²⁷ [Microsoft Word - SNE versão 16 06 2015.docx \(mec.gov.br\)](#)

- Artigo 6º: realização de pelo menos 2 (duas) conferências nacionais de educação até o final do decênio;
- Artigo 7º: criação de uma instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e instâncias similares em cada Estado;
- Artigo 8º: elaboração de planos sub nacionais consonantes ao PNE no prazo de um ano após a publicação da Lei;
- Artigo 9º: aprovação de leis específicas para os sistemas de ensino, que disciplinem a gestão democrática da educação pública no prazo de 2 (dois) anos contado da publicação da Lei;
- Artigo 11: instituição do sistema nacional de avaliação da educação básica (Artigo 11);
- Artigo 13: instituição do SNE em lei específica, no prazo de dois anos após a publicação da Lei;
- Meta 15: garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação;
- Estratégia 17.1: constituir, por iniciativa do Ministério da Educação, até o final do primeiro ano de vigência deste PNE, fórum permanente, com representação da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos trabalhadores da educação, para acompanhamento da atualização progressiva do valor do piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica;
- Meta 20: ampliação do investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência da Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio;
- Estratégias 20.6 e 20.7: implantação do Custo Aluno Qualidade inicial (em dois anos);
- Estratégia 20.9: regulamentação do Artigo 23 da Constituição Federal em dois anos;
- Estratégia 20.10: caberá à União, na forma da lei, a complementação de recursos financeiros a todos os Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ.

Os itens destacados refletem desafios para o PNE, enquanto uma política de Estado, que necessita da articulação do SNE, para sua concretização, considerando um Plano, com 20 metas, que estão relacionadas com o garantia do direito à educação básica com qualidade; a redução das desigualdades e a valorização da diversidade; a valorização dos profissionais da educação; e ampliação do acesso ao ensino superior.

Conforme Dourado, Junior e Furtado (2016, p. 451), as metas (Anexo I) podem ser agrupadas de acordo com suas especificidades:

- a) metas visando à garantia do direito à Educação Básica com qualidade, no que se refere ao acesso à universalização dessa etapa da educação, incluindo a alfabetização e a ampliação da escolaridade;

- b) metas específicas para redução das desigualdades e para a valorização da diversidade;
- c) metas para promoção da valorização dos profissionais da educação;
- d) metas relativas à avaliação e seus sistemas;
- e) metas referentes à Educação Superior;
- f) meta visando à regulamentação da gestão democrática;
- g) meta que trata especificamente do financiamento.

Destaca-se que as metas 1, 2, 3 e 4 a seguir são referentes à garantia do direito à Educação Básica com qualidade, no tocante ao acesso à universalização dessa etapa da educação, incluindo a alfabetização e a ampliação da escolaridade:

Meta 1: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches, de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.

Meta 2: universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE.

Meta 3: universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento).

Meta 4: universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezesete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados.(BRASIL, 2014)

Em atendimento à Emenda Constitucional (EC) nº 59, de 11 de novembro de 2009, art. 4º, o PNE terá duração decenal, com o objetivo de articular o Sistema Nacional de Educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação, para assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades, por meio de ações integradas dos poderes públicos das variadas esferas federativas.

Considerando que os PMEs são voltados para os entes federados (estados, municípios e Distrito Federal) e que nas especificidades de suas abrangências locais não se limitam apenas às Redes Municipais de ensino, há o entendimento de que as metas referentes à universalização, já destacadas, necessitam de complemento em todos os planos de educação, considerando os parâmetros estabelecidos no PNE, tais como o prazo para conclusão e

percentual a ser atingido no que diz respeito à universalização e totalidade, pois tratam de exigências constitucionais pré-estabelecidas.

A Lei nº 13.005/2014 do PNE estabelece que as metas e estratégias do plano deverá ser objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas, realizados pelas seguintes instâncias: Ministério da Educação (MEC), Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, Conselho Nacional de Educação (CNE) e Fórum Nacional de Educação.

Para implementação das metas e estratégias, bem como para atingir seus propósitos, o plano sinaliza a necessidade de que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios atuem efetivamente, em regime de colaboração, para que se concretize, dentro do prazo estipulado na lei, a elaboração ou adequação dos correspondentes planos de educação, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas no PNE.

De acordo com a Lei nº 13.005/2014, em seu art. 8º, ficou estabelecido o prazo de um ano, a contar de sua publicação, para que os estados, o Distrito Federal e os municípios elaborem seus respectivos planos, tendo suas leis sancionadas nesse prazo. Para a elaboração dos planos decenais, como também para seu monitoramento e avaliação, constam, na sua normatização, que este será regido pelo princípio constitucional da gestão democrática, com participação social nas conferências municipais, distrital e estaduais, assim como nos fóruns permanentes de educação, conselhos e fóruns estaduais.

Quanto à sustentabilidade dos planos, estes precisam estar articulados aos planos plurianuais, às diretrizes orçamentárias e aos seus respectivos orçamentos anuais, assegurando dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias que compõem.

Em relação às estratégias estabelecidas pelo PNE (2014-2024) para elaboração dos planos de educação por parte dos entes federados, será necessário indicar que:

- I. Assegurem a articulação das políticas educacionais com as demais políticas sociais, particularmente as culturais;
- II. Considerem as necessidades específicas das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas, asseguradas a equidade educacional e a diversidade cultural;
- III. Garantam o atendimento das necessidades específicas na educação especial, assegurado o sistema educacional inclusivo em todos os níveis, etapas e modalidades;
- IV. Promovam a articulação interfederativa na implementação das políticas educacionais. (ANPAE, 2016, p.19, caderno temático 4)

As estratégias anunciadas na perspectiva de que o PNE consolide um padrão de qualidade para toda a federação brasileira, tendo como perspectiva o Sistema Nacional de

Educação (SNE), envolvem e abrangem múltiplas dimensões que são tanto intra como extra-escolares, considerando as assimetrias e desigualdades históricas da oferta de educação no país.

Sobre esse padrão de qualidade, é necessária uma concepção norteadora que embase os parâmetros da análise e do processo da política educativa nacional, bem como dos mecanismos de controle social e monitoramento das políticas, dos planos e dos seus resultados.

Recorre-se a Dourado (2007) com o entendimento de que uma educação com qualidade social é caracterizada por um conjunto de fatores intra e extra-escolares, que se referem às condições de vida dos alunos e de suas famílias, ao seu contexto social, cultural e econômico e à própria escola, compreendendo professores, diretores, projeto pedagógico, recursos, instalações, estrutura organizacional, ambiente escolar e relações intersubjetivas no cotidiano escolar.

Assim, a discussão da qualidade da educação abrange a

- priorização da educação como política pública de estado;
- aumento de recursos financeiros e melhoria da gestão;
- efetivação do regime de colaboração entre os entes federados e concretização do Sistema Nacional de Educação (SNE);
- articulação entre as políticas e os diversos programas educacionais;
- efetivação da gestão democrática dos sistemas e das escolas;
- garantia de condições da oferta de ensino (infraestrutura das escolas, equipamentos, bibliotecas, laboratórios, condições de acessibilidade, condições de segurança etc);
- gestão e organização do trabalho escolar compatíveis com os objetivos do trabalho pedagógico (gestão democrático-participativa, mecanismos de integração e participação dos diferentes grupos nos espaços escolares, métodos pedagógicos e tecnologias educacionais apropriados etc.);
- formação e profissionalização da equipe docente (titulação, dedicação exclusiva em uma escola e vínculo efetivo, progressão na carreira, salários condizentes etc);
- condição de acesso e permanência adequadas à diversidade socioeconômica cultural dos estudantes. (ANPAE 2016, p. 22)

O debate sobre qualidade necessita de uma concepção norteadora que embase os parâmetros da análise e do processo da política educativa nacional, em perspectiva ampla, conforme os pontos destacados, para não prevalecer uma avaliação reducionista de um contexto educacional com grandes desafios e concepções em disputa. De fato, a

[...] discussão sobre a qualidade da Educação pública é marcada por posições antagônicas. A primeira posição pode ser descrita como civil democrática, por considerar a Educação, em geral, e a escolar, em particular, como processo de formação cidadã, visando ao exercício de direitos e obrigações típicos da democracia. Já a segunda posição é descrita como produtivista, por conceber a Educação escolar como simples preparação dos indivíduos para o ingresso, da melhor forma possível, na divisão social do trabalho. Educar consistiria em instruir e em desenvolver faculdades que habilitem o educando a integrar o mercado de trabalho o mais vantajosamente possível (LEITE; DI GIORGI, 1995)

Retomando o debate sobre as estratégias que concebem os planos de educação como potenciais para a consolidação de um padrão de qualidade para toda federação brasileira, com aproximações da primeira posição defendida pelos autores destacados, entende-se que o princípio da participação na gestão democrática é fundamental para a elaboração, o monitoramento e a avaliação dos planos de educação.

Portanto, assim como no PNE (2014-2024) estão estabelecidas a sistemática e as instâncias para o seu monitoramento e avaliação, caberá aos planos de educação -estaduais e municipais estabelecer suas leis, suas próprias sistemáticas e suas respectivas instâncias responsáveis por esse processo.

Nesse sentido, considerando aquelas instâncias previstas na lei do PNE, destacam-se:

- Nos Planos Estaduais de Educação: Secretaria Estadual de Educação; Comissão de Educação da Assembléia; Conselho Estadual de Educação (CEE) e Fórum Estadual de Educação.
- Nos Planos Municipais de Educação: Secretaria Municipal de Educação; Comissão de Educação da Câmara ou a própria Câmara; Conselho Municipal de Educação e Fórum Municipal de Educação.

As demais representações também são indispensáveis nos respectivos processos de monitoramento e avaliação, como os conselhos e órgãos jurídicos: Ministério Público e Tribunal de Contas de cada estado e as diversas organizações locais, com possibilidades de contribuir para o controle social no âmbito da política educacional.

No processo de monitoramento e avaliação, a lei do PNE determina ao INEP a responsabilidade de subsidiar os entes federados quanto à atualização dos dados relativos aos indicadores das metas de universalização:

Art. 5º, § 2º A cada 2 (dois) anos, ao longo do período de vigência deste PNE, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira –

INEP publicará estudos para aferir a evolução no cumprimento das metas estabelecidas no Anexo desta Lei, com informações organizadas por ente federado e consolidadas em âmbito nacional, tendo como referência os estudos e as pesquisas de que trata o art. 4º, sem prejuízo de outras fontes e informações relevantes. (BRASIL, 2014)

Como decorrência do PNE, os planos de educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios também devem ser monitorados e avaliados periodicamente, para a verificação do cumprimento dos dispositivos legais e da implementação das políticas educacionais no âmbito de cada território, contribuindo, assim, para a efetividade do PNE, que só logrará êxito se todos os planos subnacionais cumprirem os objetivos propostos. (DOURADO, GROSSI JÚNIOR e FURTADO, 2016, p. 457).

Dessa forma, torna-se indispensável compreender conceito de controle social como um mecanismo de participação da sociedade civil nos processos de planejamento, acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações da gestão pública.

Os movimentos sociais e populares trabalham com uma concepção de participação como espaço de controle social e não só de consulta popular. Espaço de controle público do Estado é diferente de espaço de interlocução com o Estado. A Constituição de 1988 consagrou a participação social e o controle público sobre a gestão das políticas públicas, prevendo uma multiplicidade de conselhos obrigatórios para os estados e os municípios receberem repasses de recursos. Contudo, a sua implementação vem sendo ameaçada não só porque, para muitos, ela é considerada como acessória, mas também por conjunturas hostis à participação, por distorções próprias da nossa sociedade hierarquizada e por falta de um marco regulatório adequado. A participação popular é pouco produtiva se não se traduzir em instrumentos concretos (normais, leis e mudanças orçamentárias) que permitam o controle, o acompanhamento, a fiscalização e a decisão sobre as políticas públicas. Mesmo quando essa regulação existe, nem todas as distorções são evitadas. (GADOTTI, 2013, p.6)

Em consonância com Gadotti (2013) compreende-se que a participação e controle social, no âmbito do monitoramento e avaliação dos planos de educação, ganha sentido a partir de um planejamento norteado pelo princípio da gestão democrática, conforme bases legais e que respaldam a defesa de uma educação pública de qualidade, numa perspectiva sistêmica, por parte de movimentos de articulação e mobilização de entidades da sociedade civil.

2.3 CONCEPÇÕES E PRINCÍPIOS DO MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS PLANOS DE EDUCAÇÃO

De acordo com as bases legais previstas na legislação educacional brasileira (CF/1988, LDBEN/1996 e PNE/2014), a implementação dos planos de educação exige participação e controle social em seus processos de elaboração, monitoramento e avaliação. Partindo dessa concepção, na **Campanha de Olho nos Planos**, atores da sociedade civil, por iniciativa desde o ano de 2013, assumiram essa coalizão, reconhecendo os desafios que os municípios e estados brasileiros teriam para o cumprimento de seus Planos de Educação no prazo exigido pela Lei do PNE. Para além do aspecto legal, com os planos de educação estariam se estabelecendo possibilidades para melhoria da qualidade da educação em nosso país²⁸.

A **Campanha de Olho nos Planos** é formada por um grupo de instituições do campo educacional, com apoio da UNICEF: a Ação Educativa, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, a União dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME), a UNDIME, a Associação Nacional de Política e Administração Educacional (ANPAE).

Encontram-se no site da Campanha (<https://deolhonosplanos.org.br/planos-de-educacao/>) documentos informativos produzidos e compartilhados pelas entidades que compõem a iniciativa.

Como ações para o monitoramento dos planos, dentre as várias finalidades, destacam-se: tornar os planos conhecidos, fortalecer as instâncias de participação e de controle social em educação, realizar conferências de educação, organizar e publicizar informações sobre o atendimento educacional e promover a auto-avaliação participativa das unidades educacionais.

Sendo assim, o monitoramento participativo proposto nos documentos da campanha se constitui de interesses para o fortalecimento da gestão democrática, conforme se descrevem:

[...] contribuir para mobilizar e pautar o debate público sobre a importância dos planos de educação no país e subsidiar educadores, gestores, familiares, estudantes, lideranças comunitárias, parlamentares, operadores de direito e ativistas da sociedade civil com informações, propostas e metodologias que impulsionem e sustentem processos participativos [...] (SÃO PAULO, 2019, p. 4).

Assim, a Campanha de Olho nos Planos desponta como uma iniciativa que busca ampliar e pluralizar o debate público para uma efetiva “mobilização e participação da

²⁸<https://deolhonosplanos.org.br/planos-de-educacao/>

sociedade civil e política no monitoramento, avaliação e materialização do novo PNE (2014-2024), a fim de que este plano se constitua em efetiva política de Estado para a educação” (DOURADO, 2017, p. 19).

Com ações para o monitoramento participativo dos planos, a campanha busca torná-los conhecida, fortalecer as instâncias de participação e de controle social em educação, realizar conferências de educação, organizar e publicizar informações sobre o atendimento educacional e promover a autoavaliação participativa das unidades educacionais.

Na intenção de discutir sobre o processo de elaboração/revisão e monitoramento de planos de educação, na perspectiva de fortalecimento da gestão democrática em educação, destacamos o que se considera como um conjunto de componentes para contribuir com maior efetividade para a participação e o controle social²⁹:

- O primeiro componente são os processos participativos periódicos construídos, planejados e dotados de condições adequadas para o seu desenvolvimento. Estes devem se desenvolver periodicamente e possibilitar o envolvimento amplo de grupos étnicos e culturais, das comunidades escolares, dos movimentos e das organizações sociais dos grupos historicamente discriminados (negros, mulheres, homossexuais, deficientes etc.) e do conjunto da sociedade na discussão da realidade, exprimindo suas expectativas, demandas e propostas de instâncias de controle social e gestão democrática;
- O segundo componente está referenciado no aprimoramento das instâncias de controle social e de gestão democrática (conselhos de educação, conselhos de direitos, conselhos escolares, grêmios estudantis, fóruns de educação etc) que superem um funcionamento burocrático e/ou atrelado à gestão educacional sem autonomia de acompanhamento e de decisão que, de fato, possam se tornar espaços de monitoramento e influência da sociedade nas definições das prioridades e implementação das políticas públicas e planos de estado;
- O terceiro componente é o da existência de planos de educação como planos de Estado, com metas explícitas de médio e longo prazos, que prevejam condições para sua implementação, sobretudo com relação ao financiamento e à gestão democrática e que referenciem o controle social e a avaliação educacional;
- O quarto componente é o fortalecimento da sociedade civil para que possa propor, exigir, incidir, fiscalizar e participar desses processos e espaços, sustentando uma atuação que contribua para redefinir e ampliar a cidadania e radicalizar a

²⁹<https://deolhonosplanos.org.br/colecao/>

democratização do Estado brasileiro com a implementação de políticas que respondam efetivamente aos inúmeros desafios do país;

- O quinto componente é a informação: acesso e transparência. Para que a gestão democrática se realize plenamente é fundamental que as informações sobre a política e a situação educacional sejam disponibilizadas de forma pública, ampla e acessível para a população;
- O sexto componente é a acessibilidade e a transparência das informações, significando, também, que o poder público vá além da disponibilização de dados e avance no tratamento de tais informações, tornando-as compreensíveis e amigáveis para a população e contribuindo, dessa maneira, para o aprimoramento real do controle social e do debate público sobre educação. (SÃO PAULO, 2013.p. 19)

Portanto, compreende-se, neste estudo, a necessidade de investigar concepções que permeiam o componente destacado pela Campanha, que são as instâncias de controle social e a gestão democrática, presentes no contexto das realizações das Conferências de Educação (CONAEs 2010 e 2014) e a Conferência Nacional Popular de Educação (CONAPE 2018).

Considerando a realização da Conferência Nacional de Educação, edições 2010 e 2014, como um mecanismo que se articula com as exigências legais, visto o princípio constitucional que fixa a gestão democrática da educação nacional, no artigo 206, VI da CF/1988 (BRASIL, 1988), entende-se que elas fundamentaram o debate na perspectiva do planejamento decenal da educação, que seria o Plano Nacional de Educação (2014-2024), atrelado a uma concepção sistêmica de educação em consonância com a EC nº 59 /2009, na parte que altera o art. 214:

“Art. 214. A lei estabelecerá o Plano Nacional de Educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o Sistema Nacional de Educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades, por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas (...)”

Diante da previsão de encerramento da vigência do PNE (2001-2010), tendo na Presidência do Brasil uma gestão marcada por “políticas educacionais democratizantes”, o Ministério da Educação (MEC) instituiu uma Comissão Nacional Organizadora da CONAE responsável por coordenar, promover e monitorar o desenvolvimento da referida conferência e convocou sua realização para o ano de 2010.

Quanto à Comissão Organizadora da CONAE, verifica-se a seguinte composição: representantes dos executivos nacional, estaduais e municipais, Poder Legislativo Nacional, Conselhos de Educação, entidades representativas de pais/mães, alunos/as e trabalhadores/as

em educação, movimentos ligados à diversidade, entidades de estudo e pesquisa, Sistema “S”, centrais sindicais, entidades representativas do setor privado da Educação, dentre outras (BRASIL, 2010. p. 17).

Conforme previsto, a CONAE foi realizada em março de 2010, em Brasília, consolidando um ciclo de conferências municipais, estaduais e distrital, com caráter preparatório e propositivo para o debate nacional, expressando uma “mobilização social em prol da educação – demanda histórica da sociedade civil organizada, especialmente das entidades representativas do setor educacional” (BRASIL, 2010, p. 18).

Portanto, as conferências de educação que compõem esse movimento nacional constituem espaços potenciais que mobilizam e articulam diferentes sujeitos e interesses, na construção da defesa de um projeto de educação para o Brasil, enquanto política de estado, a exemplo do plano articulado ao Sistema Nacional de Educação.

A CONAE 2010, com a temática Construindo um Sistema Nacional Articulado de Educação: Plano Nacional de Educação, suas Diretrizes e Estratégias de Ação, apresenta o propósito de garantir um processo participativo a partir da conclamação à participação.

Representantes de vários segmentos da sociedade se reuniram, em diferentes momentos, para a discussão de proposições e estratégias para a educação nacional, em todos os seus níveis e modalidades. Essa temática agregou seis eixos de debates:

- 1) Papel do Estado na Garantia do Direito à Educação de Qualidade: Organização e Regulação da Educação Nacional;
- 2) Qualidade da Educação, Gestão Democrática e Avaliação da Educação;
- 3) Democratização do Acesso, Permanência e Sucesso Escolar;
- 4) Formação e Valorização dos Profissionais da Educação;
- 5) Financiamento da Educação e Controle Social;
- 6) Justiça Social, Educação e Trabalho: Inclusão, Diversidade e Igualdade.

O documento final da CONAE 2010 consolidou um debate que teve como proposta, naquele momento, subsidiar a elaboração do PNE, propondo a construção do Sistema Nacional de Educação, a reversão dos acordos e consensos formulados na CONAE, em políticas públicas de educação, sugerindo que o conjunto das políticas educacionais implementadas fosse balizado pela garantia da universalização e da qualidade social da educação, em todos os níveis e modalidades, bem como pela democratização de sua gestão (BRASIL, 2010).

Nesse sentido, tendo como referência para a pesquisa o documento final da CONAE 2010, busca-se destacar trechos que contribuam para algumas aproximações sobre a

concepção de monitoramento e avaliação em relação ao processo de controle social e às políticas de educação. No caso da CONAE 2010, os diversos sujeitos participantes já relacionavam esses conceitos com os planos de educação na perspectiva da gestão democrática.

Como elementos constitutivos dessa forma de gestão, podem ser apontados: participação, autonomia, transparência e pluralidade. E, como instrumentos de sua ação, surgem às instâncias diretas e indiretas de deliberação, tais como conselhos escolares ou equivalentes, grêmios estudantis ou equivalentes, órgãos colegiados superiores e similares, que propiciem espaços de participação e de criação da identidade do sistema de ensino e da instituição de educação básica e superior. (BRASIL/CONAE, 2010, p.63)

Essas políticas deverão viabilizar a participação da sociedade no debate e na elaboração das propostas a serem implementadas. Para isso, faz-se necessária a construção de canais de diálogo, participação e parceria, envolvendo os movimentos sociais. A garantia de participação da sociedade é fundamental para a democratização dos fóruns de decisão e das políticas públicas, cujo processo de implementação requer efetivo controle social. (BRASIL/CONAE, 2014, p.30)

A participação, no contexto das CONAEs, está intrinsecamente relacionada à atuação da sociedade civil organizada (movimentos sociais, organizações em defesa da educação pública) nos espaços públicos de decisão, que se constituem de mecanismos institucionais de participação em processos de elaboração, implementação, monitoramento e avaliação das políticas educacionais. É também um processo de aprendizado na medida em que qualifica a intervenção de cidadãos/ãs para a atuação nos espaços públicos de decisão.

Gonh (2001) explica que os mecanismos institucionais de participação social, são instâncias com possibilidades de mudanças por meio da elaboração coletiva de políticas públicas, são espaços de aprendizagem, de negociação, do exercício de diálogo, e, de fortalecimento da cidadania. Assim, para que seja efetivado o controle social das políticas públicas, é imprescindível que haja qualidade na participação.

De acordo com os textos finais das CONAEs, o conceito de controle social defendido ganha relevância na conferência de 2014, significando o monitoramento do estado por parte da sociedade civil que atua na defesa da educação pública, entre os quais, os movimentos sociais, visando ao controle das ações governamentais. Esses textos evidenciam a concepção de gestão democrática a partir da participação, autonomia, transparência e pluralidade como imprescindíveis para o controle social.

Cunha (2003) compreende que o controle social conquistado pela sociedade civil deve ser compreendido como instrumento e expressão da democracia, eliminando, portanto, toda forma de governo autoritário e excludente, buscando a adoção de práticas que favoreçam a participação da sociedade no processo de tomada de decisões, reiterando sempre o processo contínuo de democratização

Em contraposição a essa concepção, os modelos de gestão patrimonialista e burocrática não consideravam o cidadão quanto à sua participação nas decisões públicas, enquanto o modelo gerencial representa uma mudança, pois na administração patrimonialista, o cidadão era visto, inicialmente, como mero financiador dos serviços públicos. Em seguida, passa a ser considerado como “cliente-usuário” desses serviços.

Na concepção gerencialista, o cidadão se torna um dos principais agentes responsáveis pela fiscalização das ações do Estado, que considera o controle social: “além do sistema jurídico que antecede a todos: (1) mercado, (2) controle social (democracia direta), (3) controle democrático representativo, (4) controle hierárquico gerencial, (5) controle hierárquico burocrático e (6) controle hierárquico tradicional” (1997, p. 37).

Bresser Pereira (1997) concebe que no controle social (democracia direta) “a sociedade se organiza formal e informalmente para controlar não apenas os comportamentos individuais, mas – e é isto que importa neste contexto – para controlar as organizações públicas” (1997, p. 38). Nessa compreensão, a participação social tem a intencionalidade fiscalização dos serviços públicos.

Raimann (2019) admite que apesar do monitoramento e controle social, assumir a perspectiva gerencialista, também possibilita forma de participação social nas tomadas de decisões, naquilo que população concebe enquanto bem social. No caso dos planos de educação, “a participação dá aos cidadãos a possibilidade de atuarem efetivamente, definindo rumos e critérios para a ação pública, na busca de uma educação de qualidade socialmente referenciada” (RAIMANN, 2019, p.818).

Nesse sentido, entende-se que é fundamental definir dimensões, fatores e condições de qualidade a serem considerados como referência analítica e política na melhoria do processo educativo e, também, consolidar mecanismos de acompanhamento da produção, implantação, monitoramento e avaliação de políticas educacionais e de seus resultados, visando a produzir uma formação de qualidade socialmente referenciada, nos diferentes níveis e modalidades, dos setores público e privado (BRASIL, 2010, p.49).

No cenário educacional brasileiro, marcado pela edição de planos educacionais, torna-se necessário empreender ações articuladas entre a proposição e a materialização de políticas, bem como ações de planejamento sistemático. Por sua vez, todas elas precisam se articular com uma política

nacional para a educação, com vistas ao seu acompanhamento, monitoramento e avaliação (BRASIL, 2014, p.22).

Sendo assim, a realização das CONAEs, com participação da sociedade civil, mobilizou o campo educacional para a elaboração, monitoramento e avaliação dos planos, como também fomentaram a iniciativa da Campanha de Olho nos Planos, pelos seus textos e ações que contribuíram, influenciando a gestão dos planos de educação.

Quanto às proposições das CONAEs, há iniciativas de âmbito governamental, da parte da SASE/MEC, que também impulsionaram o monitoramento e avaliação dos planos de educação, como a Rede de assistência técnica para o monitoramento e avaliação dos planos nos estados, municípios e Distrito Federal, como será discutida a seguir.

2.4 O MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS PLANOS NO CONTEXTO DE ATUAÇÃO DA SASE/MEC NO PERÍODO DE 2016-2018

As políticas públicas, além de avaliadas, são também monitoradas. No campo educacional, o Caderno de Orientações para Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação produzidos pela SASE/MEC dispõe 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 é 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 (BRASIL, 2016, p. 6)

Uma diferença entre a avaliação e o monitoramento é a capacidade da primeira de refletir uma relação de causa e efeito e a possibilidade de inferir um julgamento de valor a uma intervenção ou programa. Já o monitoramento verifica a realização regular e sistemática das atividades, seus produtos e resultados, comparando-os a parâmetros pré-estabelecidos. (BRASIL, 2016, p. 17)

Em 2016, o Ministério da Educação (MEC), por intermédio da Secretaria de Articulação com Sistemas de Ensino (SASE), propõe aos Dirigentes Municipais de Educação e ao Conselho dos Secretários de Educação (CONSED) um apoio técnico para o monitoramento e avaliação dos planos municipais de educação. Seria uma nova fase do trabalho da SASE/MEC, visto que, de 2014 a 2015, prestaram assistência técnica para a

elaboração dos Planos Municipais e Estaduais de Educação com atuação dos Avaliadores Educacionais (AE).

Considerando o momento posterior à elaboração/adequação dos Planos Municipal, Estadual e Distrital ao Plano Nacional de Educação (PNE/2014-2024), o MEC/SASE, em parceria com a UNDIME e o CONSED, constituiu a Rede de Assistência Técnica para Monitoramento e Avaliação dos Planos de Educação, tendo o objetivo de apoiar os entes federativos nesse processo.

A Rede de Assistência Técnica é formada por Avaliadores Educacionais (AE) e cada ente federativo tem um coordenador estadual, um supervisor e técnicos, conforme o número de municípios do seu território – em média 30 municípios por técnico.

Quadro 5: Composição e atribuições da Rede de Assistência Técnica para o monitoramento e avaliação dos Planos de Educação

Membros	Atribuições
Coordenador Estadual	Coordenar, orientar, realizar formação; mobilizar, avaliar e planejar ações junto à rede no estado e, ainda, acompanhar e orientar os trabalhos de monitoramento e avaliação do PEE.
Supervisor Estadual	Apoiar a rede no planejamento das ações junto ao coordenador estadual para orientar, realizar formação e consolidar os resultados dos trabalhos realizados pelos AE's técnicos.
Técnico	Orientar, acompanhar e realizar formações junto às comissões coordenadoras e equipes técnicas dos municípios atribuídos.

Fonte: Elaboração da autora e dados extraídos do Caderno de Orientações para monitoramento e avaliação dos Planos Municipais de Educação. Brasília: MEC, 2016.

Ao elencar as instâncias responsáveis pelo monitoramento e avaliação do PNE, a Lei nº 13.005/2014 estipula, no artigo 7º, que 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” (BRASIL, 2014).

Ao mesmo tempo, a lei reconhece que cabe aos gestores federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal a efetivação das medidas governamentais necessárias ao alcance das metas. Nesse sentido, a lei do PNE prevê que as estratégias definidas no plano não impedem a adoção de medidas adicionais, ou de instrumentos jurídicos que instituem a

cooperação entre os entes federados. Sendo assim, podem ser complementadas por mecanismos nacionais e locais de coordenação e colaboração recíproca.

No âmbito nacional, o PNE determina que estados e municípios realizem o monitoramento e a avaliação de seus planos em conformidade com as diretrizes, metas e estratégias nele previstas. O Caderno de Orientações para Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação subdivide o monitoramento e a avaliação dos planos educacionais em quatro passos, assim denominados:

Etapa 1: organizar trabalho;

Etapa 2: estudar o plano;

Etapa 3: monitorar continuamente as metas e estratégias;

Etapa 4: Avaliar periodicamente o plano.

Nessa ordem, a primeira etapa refere-se à necessidade de definir ou não as instâncias responsáveis pelo monitoramento do PME. Contudo, diante dos diferentes cenários que compreendem a realidade dos municípios brasileiros, a tentativa de efetivação dessa etapa pode incorrer em três situações distintas:

- a) municípios já constituíram legalmente as comissões e equipes técnicas responsáveis pelo monitoramento e avaliação do plano;
- b) municípios instituíram essas instâncias em cumprimento às exigências definidas nas leis dos seus planos de educação; e
- c) municípios não previram essas instâncias em qualquer ato legal.

Considerando as três possibilidades, por motivos legais, o último poderia acarretar prejuízo ao monitoramento e à avaliação do PME. Com isso, recomenda-se que “[...] a secretaria de educação considere os integrantes da comissão coordenadora que organizou o processo de elaboração ou adequação do plano aprovado e a equipe técnica que a assessorou, de forma a qualificar o processo” (BRASIL, 2016, p. 7) e, assim, garantir a participação da sociedade.

Pela Lei nº 13005/2014, compete ao INEP realizar e publicar estudos para aferir a evolução no cumprimento das metas estabelecidas, tendo como base os estudos e as atuais pesquisas realizadas pelo IBGE, PNAD e censo educacional do próprio MEC (BRASIL, 2014). No âmbito municipal, a equipe técnica seria a principal responsável por realizar tais levantamentos e sistematizações.

Apesar de atribuir à equipe técnica a função de realizar os levantamentos e pesquisas que subsidiarão a formulação do relatório de monitoramento e avaliação do PME, o Caderno de Orientação para o monitoramento e avaliação dos PMEs assinala que sua instituição, pelo

chefe do executivo, não é “obrigatória” (BRASIL, 2016, p. 7). Assim, diferentemente do que estabelece a lei que responsabiliza o INEP pela sistematização das informações e elaboração dos relatórios de monitoramento e avaliação do PNE, nos municípios, a equipe técnica pode ser ou não constituída pelo chefe do executivo. No entanto, o referido documento enfatiza que é o apoio técnico dessa equipe que possibilitará à comissão elaborar suas proposições com base nas fontes oficiais e em consonância com o executivo municipal.

Dessa forma, o levantamento e sistematização de dados e informações necessárias à formulação do relatório não precisa ser realizado, obrigatoriamente, pela equipe técnica. Conforme a Lei nº 13005/2014, o monitoramento e avaliação do PNE tem que ser realizado pelo Ministério da Educação; pela Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal; pelo Conselho Nacional de Educação e pelo Fórum Nacional Educação (FNE) de forma compartilhada. O parágrafo 3º, do artigo 7º, da referida lei prevê que “os municípios criarão mecanismos para o acompanhamento local da consecução das metas deste PNE e dos planos” (BRASIL, 2014).

Já o caderno orientador recomenda que monitoramento e avaliação dos PMEs devem contar com a participação direta do secretário municipal de educação e dos técnicos em educação. Ressalta-se, ainda, que, independentemente da realidade do município, a participação do Conselho Municipal de Educação (CME) e do Fórum Municipal de Educação (FME), na Comissão, é condição imprescindível para sua efetivação, posto que ambos contribuem para a mobilização e a participação da sociedade.

Conforme estudos de Raimann e Farias (2019), as orientações da SASE/MEC são encaminhadas para que o monitoramento e a avaliação dos municípios tenham por base o princípio da participação da sociedade civil, entendido aqui como mecanismos de controle social.

Assim como a Lei nº 13005/2014 determina, o Caderno de Orientação para Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação recomenda que o trabalho inicie logo que as instâncias responsáveis sejam instituídas e estejam cientes de suas atribuições. Assinala-se, ainda, que, “em seguida, será necessário instituir instrumentos para coletar os dados que subsidiarão a produção das informações para o monitoramento e, posteriormente, os relatórios de avaliação, garantindo organização, efetividade e fluidez ao processo” (BRASIL, 2016, p. 7).

A segunda etapa inicia com a releitura do plano, pela equipe técnica, para organização cronológica das metas e estratégias. Para isso, a equipe deve levar em conta os prazos estabelecidos na lei. Nessa organização do trabalho de sistematização das informações,

recomenda-se o emprego de três tipos de fichas, denominadas no documento de: a) organizar o trabalho; b) estudar o plano; e c) monitorar continuamente as metas e estratégias.

Na ficha “organizar o trabalho”, as informações referentes à lei do plano; o ato de criação da comissão de coordenação e da equipe técnica e os períodos de avaliação do plano devem ser descritos.

Também se ressalta que, enquanto documento relativo ao monitoramento e à avaliação do PME, é preciso ter em conta que essas fichas são fontes que irão “gerar subsídios para a elaboração dos instrumentos de planejamento orçamentário a serem executados em anos vindouros” (BRASIL, 2016, p. 8).

Na segunda etapa, denominada “estudar o plano”, deve-se proceder a um estudo minucioso das estratégias, do período de execução e das previsões orçamentárias do plano. Em função dos recursos e metas, essas informações devem ser ordenadas cronologicamente.

Denominada “monitorar continuamente as metas”, a terceira etapa inicia após as fontes de dados, os indicadores de cada meta e o ano previsto de alcance terem sido definidos.

Além de envolver a equipe técnica, o trabalho realizado nas três primeiras etapas requer que o secretário municipal participe diretamente, possibilitando a disponibilização de dados, ratificando o trabalho da equipe responsável e informando oficialmente a comissão coordenadora (BRASIL, 2016).

Ademais, os documentos oficiais produzidos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), que tratam do monitoramento e avaliação do PNE, podem ser considerados para discussão dos resultados observados. É importante que esses documentos sejam amplamente divulgados, para que a sociedade perceba a relação das ações locais vinculadas às ações estaduais e nacionais durante a execução dos planos (BRASIL, 2016, p. 10).

Nesse sentido, a discussão dos resultados da execução do PME deve envolver todas as esferas administrativas e instituições que interferem direta ou indiretamente nas políticas educacionais do município.

Nesse processo, cabe à comissão coordenadora, auxiliada pela equipe técnica, a sistematização e o encaminhamento das análises e impressões manifestadas durante a divulgação e debate dos relatórios de monitoramento e avaliação a todas as instituições envolvidas no processo.

Na etapa “avaliar o plano periodicamente”, a equipe técnica e a comissão coordenadora “devem compatibilizar todos os dados e as informações, certificando-se de que

as condições consideradas no momento da definição das metas ainda correspondem ao cenário atual naquele município” (BRASIL, 2016, p. 11).

A depender das condições do município e dos dados apresentados, as instâncias podem sugerir os ajustes necessários. Na falta de um dispositivo de consulta pública, é preciso que este seja instituído para que a versão preliminar seja debatida de forma ampla e participativa. Além da versão final da avaliação do PME resultar desse processo, as recomendações apresentadas durante a audiência pública podem se desdobrar em alteração na lei do plano.

Concluída a avaliação, a secretaria municipal de educação poderá alterar políticas, ações e programas e, caso seja necessário, propor alteração do plano. Se realizado com participação, o monitoramento e a avaliação dos planos municipais de educação garantem maior articulação entre a educação que o poder público propõe e as demandas educacionais de cada localidade.

No estado de Pernambuco, a Rede de Assistência Técnica para monitoramento e avaliação dos planos é formada por Avaliadores Educacionais (AE).Dentre suas ações previstas pela SASE/MEC, no período de 2016-2018, destacam-se:

- Orientação aos Gestores de Educação e Equipes da Secretaria Estadual e Secretarias Municipais de Educação quanto ao monitoramento e avaliação dos PMEs, bem como para a elaboração de novos planos de educação ou reformulação dos planos existentes, para vigorarem no próximo decênio;
- Orientação aos municípios sobre a metodologia estabelecida para os trabalhos de monitoramento e avaliação dos PMEs;
- Orientação às Comissões de Monitoramento e Avaliação (CMMA) dos Planos Municipais de Educação (PME) dos 184 municípios de PE, nas pesquisas de dados educacionais e da população escolar, informações que contribuam no estrito sentido de verificar a evolução do cumprimento das 20 metas dos planos estabelecidas nas respectivas leis, por meio de relatórios estruturados a serem inseridos no Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC);
- Realização de encontros anuais de formação presencial e por videoconferência com os gestores e as equipes das Secretarias de Educação dos 184 municípios de PE;
- Acompanhamento do desenvolvimento, por meio eletrônico e presencial, dos trabalhos das Comissões Municipais de Monitoramento e Avaliação dos PMEs,atendendo a solicitação de seus membros no que se refere aos planos de educação, bem como a assistência

individualizada para orientações aos municípios que solicitarem reuniões com agendamentos prévios

Ainda competia à Rede, analisar, conferir e sugerir alterações aos relatórios de monitoramento e avaliação dos municípios antes da inserção deste documento no SIMEC/MEC.

A atuação da Rede de Assistência Técnica foi norteadada pelos seguintes documentos oficiais elaborados pelo MEC: Orientações para a Rede de Assistência Técnica; Construindo os Indicadores Educacionais do Município e Caderno de Orientações para o Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação.

Ademais, com o objetivo de informar toda a sociedade sobre o trabalho realizado pelas equipes na elaboração ou adequação dos planos, o Portal “Planejando a Próxima Década” foi implementado de forma a apresentar a atualização periódica do processo, tendo como base a inserção de informação no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC), com a apresentação de mapas ilustrativos das unidades federadas e municípios com os status de desenvolvimento, permitindo o acompanhamento do estágio de implementação dos referidos planos. Atualmente, a partir de consulta ao portal Planejando a Próxima Década, em 05/05/16, identificamos efetiva construção dos planos estaduais (BRASIL, 2015).

Destaca-se, em Pernambuco, a atuação do Fórum Estadual de Educação (FEE), tendo representação na coordenação da rede, bem como representações da UNDIME/PE e CONSED indicadas pela Secretaria Estadual de Educação, conforme será resgatado no próximo capítulo, por uma aproximação com os PMEs e relatórios de monitoramento e avaliação de municípios da região do São Francisco Pernambucano: Belém do São Francisco, Carnaubeira da Penha, Floresta, Itacuruba, Tacaratu e Petrolândia.

CAPÍTULO III- O MONITORAMENTO E A AVALIAÇÃO DOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO EM MUNICÍPIOS PERNAMBUCANOS: DESAFIOS E PERSPECTIVAS

Para uma aproximação da realidade local, onde acontece a materialização dos planos de educação, foram selecionados seis planos de educação, de municípios pernambucanos, em atendimento aos seguintes critérios: municípios pertencentes à mesma mesorregião e microrregião ³⁰do estado de Pernambuco, que realizaram todas as etapas da metodologia (SASE/MEC) para monitoramento e avaliação dos PMEs e, de preferência, aqueles com avaliação periódica bienal, o que culminaria com o período de encerramento das ações da rede de assistência técnica em Pernambuco (2016-2018).

Com base nos critérios citados, destacam-se os municípios da mesorregião do São Francisco Pernambucano: Belém do São Francisco, Carnaubeira da Penha, Itacuruba, Floresta, Petrolândia e Tacaratu, com seus respectivos PMEs e realização dos relatórios de monitoramento e avaliação (Anexo II).

É importante destacar que a elaboração dos planos municipais se evidencia, nesta pesquisa, como uma breve análise de um contexto inter-relacionado com a prática do monitoramento e a avaliação dos planos, o que, para a ação governamental do MEC, caracteriza-se como uma “nova fase” qualificada como etapa de implementação e/ou execução dos planos.

O capítulo traz elementos que caracterizam concepções de planos municipais de educação, participação social e regime de colaboração dos PMEs dos municípios de Belém do São Francisco, Carnaubeira da Penha, Floresta, Itacuruba, Petrolândia e Tacaratu.

Em seguida, destacam-se as análises para os relatórios de monitoramento e avaliação dos respectivos municípios, com a intencionalidade de captar desafios e perspectivas, quanto às unidades de registro: periodicidade das avaliações, previsões orçamentárias, meta prevista e executada no período.

Com intuito de adentrar as reflexões sobre os documentos dos PMEs, para a compreensão das perspectivas que embasam o processo de monitoramento e avaliação dos

³⁰Mesorregião é a subdivisão dos estados do Brasil que incorpora vários municípios de uma área geográfica com similaridades sociais e econômicas. Estas áreas, por sua vez, são subdivididas em microrregiões, que determina um agrupamento de municípios limítrofes, com o objetivo de organizar, planejar e executar funções públicas de interesse comum, estabelecidas por lei complementar estadual. ([Macrorregião - Conceito, Definição e O que é Macrorregião \(meusdicionarios.com.br\)](http://Macrorregião - Conceito, Definição e O que é Macrorregião (meusdicionarios.com.br)))

planos, seguem em destaque os temas, que revelam entendimentos sobre o objeto de estudo, a partir de categorias elencadas:

Quadro 6 - Temas e categorias selecionadas para análise

Temas	Categorias
Concepção de monitoramento e avaliação no contexto do Plano de Educação enquanto política de Estado.	-Plano de Educação. -Regime de Colaboração. -Participação Social.
Organização do processo de monitoramento e avaliação dos Planos de educação.	-Mecanismos de monitoramento e avaliação dos PME. -Comissão Coordenadora e equipe técnica. -Periodicidade e sistematização do processo de monitoramento dos PMEs. -Desafios e perspectivas do processo de monitoramento e avaliação.

Fonte: Elaboração da autora.

Sendo assim, os temas e as categorias apresentadas, na perspectiva da análise documental busca “[...] reunir todas as partes – elementos da problemática ou do quadro teórico, contexto, autores, interesses, confiabilidade, natureza do texto, conceitos-chave” (CELLARD, 2008, p. 303), para desenvolvimento deste capítulo.

3.1 OS MUNICÍPIOS DO SÃO FRANCISCO PERNAMBUCANO, ELENCADOS NA PESQUISA

O estado de Pernambuco possui 184 municípios e ao arquipélago de Fernando de Noronha, situados geograficamente, em cinco mesorregiões, subdivididas em 19 microrregiões, conforme informações do IBGE (1989-2017), que apresenta o quantitativo de municípios, correspondente as suas respectivas mesorregiões:

- Mesorregião do Sertão Pernambucano e as microrregiões de Araripina, Salgueiro, Pajeu e Sertão do Moxotó -41 municípios.
- Mesorregião do São Francisco Pernambucano e as microrregiões de Petrolina e Itaparica- 15 municípios.
- Mesorregião do Agreste Pernambucano e as microrregiões do Vale do Ipanema, do Vale do Ipojuca, do Alto do Capibaribe, do Médio Capibaribe, de Garanhuns e Brejo Pernambucano- 71 municípios.

- Mesorregião da Mata Pernambucana e as microrregiões da Mata Setentrional Pernambucana, de Vitória de Santo Antão e da Mata Meridional Pernambucana-43 municípios.
- Mesorregião Metropolitana do Recife e as microrregiões de Itamaracá, do Recife, de Suape e de Fernando de Noronha- 41 municípios.

Os municípios selecionados nesta pesquisa, com o propósito de análise dos documentos referentes aos PMEs, estão localizados na Mesorregião do São Francisco Pernambucano e na microrregião Itaparica³¹.

Com um território que corresponde a 15,22% do Sertão de Pernambuco que faz divisa com os Estados de Alagoas e Bahia, apresentando as principais características³²:

- 7 municípios (Jatobá, Belém do São Francisco, Carnaubeira da Penha, Floresta, Petrolândia, Itacuruba e Tacaratu).
- Área **509** km²
- Densidade **15,6** hab./km²,
- Altitude **390**m.
- **148 561** habitantes.

Dos municípios que compõem mesorregião e microrregião em destaque, foram selecionados para análise documental dos PMEs: Belém do São Francisco, Carnaubeira da Penha, Floresta, Itacuruba, Petrolândia e Tacaratu, conforme segue uma breve descrição de suas principais características.

A) Município Belém do São Francisco -

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE)³³, Belém do São Francisco possui uma população estimada de 20.730 pessoas, distribuídos numa área territorial de 1.830,797 km², tendo assim, uma densidade demográfica de 11,06 hab/km² e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 0,642.

Ainda, de acordo com os dados divulgados pelo IBGE³⁴, para o Produto Interno Bruto (PIB) per capita (2021), consta a referencia de 17,463,18, sendo o setor de serviços o mais representativo na economia do município, seguido dos setores industrial e da agricultura.

³¹ Também denominada por Submédio do São Francisco Pernambucano

³² [Microrregião de Itaparica - Informações sobre as cidades desse grupo de municípios - Classificado por superfície \(cidade-brasil.com.br\)](http://www.cidade-brasil.com.br)

³³ <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/pe/belem-do-sao-francisco.html>

³⁴ [IBGE | Cidades@ | Pernambuco | Belém do São Francisco | Panorama](https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/pe/belem-do-sao-francisco.html)

Com uma taxa de escolarização³⁵ de 97,3% (6 a 14 anos), apresenta na Rede pública, o IDEB de 4,7 para os anos iniciais do ensino fundamental e 4,9 para os anos finais do ensino fundamental.

De acordo com os dados do INEP (2021) ³⁶o município apresenta um total de 4. 639 matrículas, abrangendo todas as esferas administrativas³⁷, distribuídas da seguinte forma:

- Educação Infantil – 825 matrículas.
- Ensino Fundamental – 2.766 matrículas.
- Ensino Médio – 512 matrículas
- Educação de Jovens e Adultos – 228 matrículas
- Educação Profissional– 308 matrículas

B) Município de Carnaubeira da Penha-

O município de Carnaubeira da Penha recebeu esse nome devido à quantidade de Carnaúbas³⁸ existente na região. Passou para a condição de município com a denominação de Carnaubeira da Penha, pela lei estadual nº 10.626, de 01 de Outubro de 1991, desmembrado de Floresta.

Em Carnaubeira da Penha localizam-se as Serras Arapuá e Umã. Na Serra Arapuá habitam os índios Pankará e uma comunidade quilombola: Tiririca dos Crioulos, enquanto que na Serra Umã, encontra-se uma Reserva Indígena dos Índios Atikum.

Carnaubeira da Penha possui uma população estimada de 13.117 pessoas [2021] pessoas, distribuídos numa área territorial de 1.004,667 km² [2021], com uma densidade demográfica de 11,73 hab/km². Apresenta o PIB per capita (2021), de 6.517,19 R\$ e o IDHM [2010] de 0, 573.

Quanto aos aspectos educacionais, tem uma taxa de escolarização³⁹ de 98,1% (6 a 14 anos) e apresenta na Rede pública, o IDEB de 5,0 para os anos iniciais do ensino fundamental e 4,2 para os anos finais do ensino fundamental.

³⁵ IBGE (2010)

³⁶ [Oracle BI Interactive Dashboards - Coleta - Matrículas \(inep.gov.br\)](https://inep.gov.br)

³⁷ Municipal, estadual e privada

³⁸ A **Carnaubeira** (Copernicia prunifera) é uma árvore que pertence à família das palmeiras, plantas de grande beleza, tanto pelo porte como pela fronde. Com alto potencial paisagístico, a **carnaúba** confere uma aparência distinta ao cenário local, devido a seu tamanho e ao fato de que elas crescem em aglomerados uniformes. [Carnaúba, Fruta, Árvore, Cera, Brasil, Origem Carnaúba \(portalsaofrancisco.com.br\)](https://portalsaofrancisco.com.br)

³⁹ IBGE (2010)

Conforme os dados do INEP (2021) ⁴⁰o município de Carnaubeira da Penha apresenta um total de 4.856 matrículas, abrangendo todas as esferas administrativas, distribuídas da seguinte forma:

- Educação Infantil – 839 matrículas.
- Ensino Fundamental – 2.534 matrículas.
- Ensino Médio – 814 matrículas
- Educação de Jovens e Adultos – 669 matrículas

B) Município de Itacuruba-

Em 20 de dezembro de 1963, Itacuruba se torna município, tendo na história o desenvolvimento de um povoado e Distrito, que tinha a cultura da cana de açúcar e mandioca, como base econômica, até 1948 e posteriormente o plantio da cebola, economicamente mais produtiva.

O município de Itacuruba possui uma população estimada de 5.013 pessoas [2021] pessoas, distribuídos numa área territorial de 430.038 km² [2021], com uma densidade demográfica de 10.16 hab/km² [2010]. Apresenta o IDHM de 0,595 [2010] e o PIB per capita de 13.284,79 R\$.

Nos aspectos educacionais, demonstra uma taxa de escolarização⁴¹ de 97,5% (6 a 14 anos), apresenta na Rede pública, o IDEB de 4,6 para os anos iniciais do ensino fundamental e 5,7 para os anos finais do ensino fundamental.

De acordo com os dados do INEP (2021) ⁴²o município de Itacuruba apresenta um total de 1.711 matrículas, abrangendo todas as esferas administrativas distribuídas da seguinte forma:

- Educação Infantil – 399 matrículas.
- Ensino Fundamental – 766 matrículas.
- Ensino Médio – 224 matrículas
- Educação de Jovens e Adultos – 322 matrículas

C) Município de Floresta

Conforme dados do IBGE e Censo/2010 e estimativas recentes, o município de Floresta possui uma população aproximada de 31.000 habitantes, comportando a área urbana e rural, populações tradicionais (remanescentes quilombolas, indígenas), entre outras⁴³.

⁴⁰[Oracle BI Interactive Dashboards - Coleta - Matrículas \(inep.gov.br\)](#)

⁴¹<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pe/itacuruba/panorama>

⁴²[Oracle BI Interactive Dashboards - Coleta - Matrículas \(inep.gov.br\)](#)

⁴³ Informações do Plano Municipal de Educação de floresta (2025-2025)

O município de Floresta apresenta o IDHM de 0,626 [2010] e PIB per capita ⁴⁴de 12.362,54 R\$.

Na educação apresenta uma taxa de escolarização de 95,6% (6 a 14 anos) e na Rede pública, demonstra um IDEB de 4,7 para os anos iniciais do ensino fundamental e 4,3 para os anos finais do ensino fundamental. De acordo com os dados do INEP (2021) ⁴⁵o município de Floresta apresenta um total de 8.522 matrículas, abrangendo todas as esferas administrativas distribuídas da seguinte forma:

- Educação Infantil – 1.415 matrículas.
- Ensino Fundamental – 4.968 matrículas.
- Ensino Médio – 1.228 matrículas
- Educação de Jovens e Adultos – 380 matrículas
- Educação Profissional- 531 matrículas

E) Município de Petrolândia-

Em seus aspectos históricos, verifica-se que o município de Petrolândia foi durante muitos séculos, habitada pelos índios, atualmente representados pela tribo Pankararus.

Quanto ao nome Petrolândia; (Petrus – versão em latim para Pedro; land – vem do vocábulo germânico terra) significa terra de Pedro, em homenagem ao Imperador D. Pedro II, que tanto favoreceu a região⁴⁶.

O município passou por uma enorme transformação nos anos 80 devido à construção da Usina Hidrelétrica Luiz Gonzaga (também conhecida como Usina Hidrelétrica de Itaparica), que resultou na inundação da antiga cidade pelo lago de Itaparica e obrigou a transferência dos moradores para a atual cidade em 1988.

Segundo dados do IBGE, o município de Petrolândia possui uma população estimada de 37.246 pessoas [2021], distribuídos numa área territorial de 1.056,592km² km² [2021], com densidade demográfica de 30,75 hab/km² [2010]. Apresenta o IDHM de 0,623[2010] e o PIB per capita de 48.089,80R\$.

Dos aspectos relacionados à educação, apresenta uma taxa de escolarização de 96% (6 a 14 anos), com o IDEB de 5,4 para os anos iniciais do ensino fundamental e 5,0 para os anos finais do ensino fundamental, na rede pública de ensino.

De acordo com os dados do INEP (2021) o município de Petrolândia apresenta um total de 9.

⁴⁴<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/pe/floresta.html>

⁴⁵[Oracle BI Interactive Dashboards - Coleta - Matrículas \(inep.gov.br\)](#)

⁴⁶Informações do Plano Municipal de Educação de Petrolândia (2025-2025)

Ao resgatar a atuação da Rede de Assistência Técnica (SASE/MEC) em Pernambuco, ainda num período anterior a 2016, identifica-se um trabalho de articulação com a UNDIME/PE, o CONSED⁴⁸ e o Fórum Estadual de Educação de Pernambuco, em apoio ao estado e aos municípios para a elaboração ou adequação de seus Planos de Educação, conforme exigência prevista na Lei nº 13.005/2014, publicada em 25 de junho de 2014:

Art. 8º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei.(BRASIL, 2014)

Assim, a contar da data da publicação da Lei do PNE, o artigo 8º determina o prazo de um ano, a partir de sua vigência, para que todos os demais entes federados aprovelem seus respectivos planos. Acrescenta-se, ainda, que os processos de adequação dos planos de educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios sejam realizados com ampla participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil (BRASIL, 2014, Parágrafo 2º, Art. 8º).

Como resgate do período de elaboração ou adequação dos planos, em Pernambuco, para além da Rede de Assistência Técnica (SASE/MEC) ressalta-se a atuação do FEE/PE, no sentido de priorizar debates mobilizadores para a construção do PEE e dos PMEs, com atenção para que o “curto” prazo estabelecido para aprovação dos planos não inviabilizasse o princípio da participação social naquele processo, como se verifica, entre outros momentos, na realização do Seminário Estadual de Pernambuco, em fevereiro de 2015, com representações de entidades estaduais e nacionais.

Secretário Binho Marques, da SASE (...) reafirmou o papel de destaque do Fórum Estadual, que tem conduzido de forma democrática o processo de elaboração do PEE e tem dado apoio ao trabalho conjunto de assistência técnica aos municípios pernambucanos, que enfrentam o grande desafio de elaborar também os seus planos municipais.

(...)

O Presidente Estadual da UNDIME, Horácio Francisco, ressaltou a ampliação e consolidação dos espaços democráticos, afirmando ser importante enfrentar o desafio do curto prazo legal para a elaboração dos planos municipais, de forma organizada e intensa, para garantir a participação popular. (PERNAMBUCO- 23/02/2015) PNE - Plano Nacional de Educação - Seminário do Fórum Estadual de Educação é mais um passo na construção democrática do Plano Estadual de Pernambuco. (Notícias do MEC, 2015)

⁴⁸ CONSED- representado em Pernambuco pela articulação da Secretaria Estadual de Educação.

Nesse sentido, o FEE/PE buscou articulações com a intervenção de suas entidades estaduais, principalmente daquelas com representações municipais, a exemplo dos sindicatos de professores, como o SINTEPE e SINPRO, representantes de Universidades (UFPE, UPE, UFRPE), Comitê Pernambucano da CNDE, Institutos Federais, Fóruns de EJA, de Educação Infantil, de Relações Étnicas Raciais, de LGBT, Comitê Indígena, UNDIME, UNCME, dentre outras, para que contribuíssem naquele momento, para a formação dos Fóruns Municipais de Educação, como destaca uma das entidades:

(...) os municípios que ainda não constituíram seus Fóruns de Educação, identifiquem nas comissões coordenadoras dos planos, formadas pelas diversas representações da sociedade civil e do governo, espaços potenciais para criação dos **Fóruns Municipais de Educação, que em consonância com o Fórum Estadual de Educação de Pernambuco e com o Fórum Nacional de Educação** representarão uma instância de controle social para acompanhamento e avaliação dos Planos de Educação na perspectiva de democratização do acesso à educação com qualidade social no estado de Pernambuco. <http://celf.org.br/planos-municipais-de-educacao-carta-aberta-da-campanha-nacional-pelo-direito-a-educacao-aos-dirigentes-municipais-de-educacao-de-pernambuco/> 16/04/2022.

O texto dá ênfase à importância da participação da sociedade civil para a realização dos planos, num movimento em que os Fóruns Municipais de Educação estarão em sintonia com o Fórum Estadual de Educação de Pernambuco e com o Fórum Nacional de Educação, em consonância com um Sistema Nacional de Educação, na busca por ampliação e consolidação dos espaços democráticos das políticas educacionais.

Silva e Santos (2017) em resultados de sua pesquisa, também destacam que o processo de monitoramento e avaliação dos planos, em espaços sociais, com foco nas instâncias colegiadas do município, contribui para o desenvolvimento de uma cultura de participação, entendida como aquela que precisa “ser construída, exercitada e repassada através de ações do cotidiano que contemplem o exercício da democracia. A garantia da democracia através da participação popular deve ser construída em todos os espaços sociais” (SILVA e SANTOS, 2017, p.43).

Dessa forma, a gestão dos planos de educação, também foi incentivada numa concepção democrática e participativa, conforme a SASE/MEC e os documentos de orientações da Rede de Assistência Técnica:

Para além da aprovação no prazo estabelecido, a capacidade de interlocução entre os setores dos governos com as representações da sociedade civil será

preciosa para estabelecer um patamar de confiança que permita avançar no sentido da definição das ações conjuntas. (BRASIL, 2014, p. 20).

Dentre as justificativas para atuação da Rede destaca-se:

Por essa razão, um grande esforço colaborativo foi realizado entre o MEC, as secretarias estaduais de educação e as representações estaduais da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), com a participação intensiva dos conselhos e fóruns de educação para que cada estado e cada município pudessem receber o apoio necessário no processo de elaboração ou adequação dos planos de educação para seus territórios, em consonância com o plano nacional. Não foi um mecanismo desenhado apenas para o cumprimento da exigência legal, mas sim para a compreensão geral de que, sem planos subnacionais formulados com qualidade técnica e participação social, o PNE não teria êxito. (BRASIL, 2016, p.5).

Esse argumento permite conceber a participação de diferentes sujeitos coletivos em torno das diversas realidades locais, como uma das ações imprescindíveis para a materialização das políticas públicas, conforme a perspectiva de trabalho da SASE/MEC, em seus documentos, datados entre os anos de 2013 e 2016.

Observa-se que os textos resgatam concepções dos documentos finais das CONAEs, resultantes de mobilizações e articulações da sociedade civil e da sociedade política, que perpassaram a tramitação e aprovação do atual PNE, compreendendo que

“(...) a dimensão e o significado desta mudança são enormes porque não se trata apenas de ‘introduzir o povo’ em práticas de gestão pública, como preconizava as propostas da democracia com participação comunitária nos anos 80, quando a idéia da participação vinculava-se à apropriação simples de espaços físicos. Trata-se agora de mudar a ótica do olhar, do pensar e do fazer; alterar os valores e os referenciais que balizam o planejamento e o exercício das práticas democráticas.” (GOHN, 2002, p. 07)

Retomando o período e adequação dos planos municipais estadual, ao PNE, em Pernambuco, todos os 184 municípios conseguiram aprovar as leis de seus planos, no prazo estabelecido, incluindo o PEE (Lei nº 15533/2015) aprovado em de 25 de junho de 2015.

Como exemplo, segue no Quadro 7, os registros das datas de aprovação de PMEs do São Francisco, aqui pesquisados:

Quadro 7 - Legislação dos PMEs de municípios do São Francisco/PE

Planos de Educação	Legislação	Data de aprovação
PME- Belém do São Francisco	Lei 708 /2015	23/06/2015
PME-Carnaubeira da Penha	Lei 312/2015	16/06/2015
PME- Floresta	Lei 592/2015	18/06/2015
PME-Itacuruba	Lei 02/2015	11/06/2015
PME- Petrolândia	Lei 1168/2015	22/06/2015
PME- Tacaratu	Lei 126/2015	19/06/2015

Fonte: Elaboração da autora, com dados extraídos do Site: <http://pne.mec.gov.br/>

Quanto ao resultado de aprovação dos PMEs, em Pernambuco e nos demais estados do Brasil, considera-se, a partir de estudos realizados, que “o apoio técnico da União, por meio da SASE/MEC, foi de grande valia para o processo de formulação ou adequação dos planos estaduais, distrital e municipal, sobretudo se considerarmos as assimetrias entre os entes federados”. (DOURADO, GROSSI JR. E FURTADO, 2016, p. 453).

Dentre outras pesquisas, Scaff, Oliveira e Lima (2018) também enfatizam a importância da Rede de Assistência Técnica. Observa-se o reconhecimento de que esta teve um papel de destaque na elaboração e adequação dos planos de educação no país.

(...) o secretário da Sase/MEC, Binho Marques, destacou o importante papel da Rede de Assistência Técnica na elaboração e adequação dos planos de educação. Para Binho Marques, este é um momento histórico, pois "pela primeira vez na educação brasileira, 100% dos municípios elaboraram seus planos de educação e todos participamos dessa construção. **Agora, o desafio é contribuir para que estados, o Distrito Federal e os municípios implantem seus planos e a Rede é fundamental nesse processo.** Como colaboradores, devemos **respeitar a autonomia de cada ente**, e todo esse trabalho é voltado para garantir uma educação pública, gratuita e de qualidade para todos".PNE - Plano Nacional de Educação - Reunião da Rede de Monitoramento e Avaliação dos Planos de Educação (mec.gov.br) 21/12/2015 (grifo nosso).

O desafio para implantação dos planos de educação, citado pelo então secretário da SASE/MEC, anunciava a nova fase de trabalho da Rede de Assistência aos municípios, que seria o monitoramento e a avaliação dos planos investigados neste estudo.

3.3 OS PLANOS DE EDUCAÇÃO DE MUNICÍPIOS DO SÃO FRANCISCO PERNAMBUCANO: SIGNIFICADOS QUE DIALOGAM COM AS SUAS CONCEPÇÕES DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

Com intuito de adentrar as reflexões sobre os documentos dos PMEs, para a compreensão das perspectivas que embasam o processo de monitoramento e avaliação dos planos, têm destaque categorias como plano municipal de educação, regime de colaboração, participação e controle social.

Das intencionalidades e motivações para a materialização dos planos de educação, no âmbito da política educacional, as unidades de análises selecionadas, destacam os PMEs como uma política pública:

[...] expressa o compromisso político do município, que **transcende governos e promove mudanças nas políticas educacionais**, geradoras de avanços no processo educacional, e em consequência, na qualidade de vida da sociedade carnaubeirense.(PME de CARNAUBEIRA DA PENHA,2015, p.)

[...] um plano da sociedade e não do governo municipal, e deve priorizar a continuidades das ações educacionais e o intenso controle social, destacando, ainda, que a participação popular melhora a qualidade das decisões tomadas na área da educação... das políticas públicas, em um país como o Brasil.(PME FLORESTA, 2015).

[...] Plano Municipal de Educação expressa o compromisso político de estado que transcende governos e promove mudanças nas políticas educacionais, geradoras de avanços no processo educacional, e em consequência, na qualidade de vida da sociedade petrolandense. (PME de PETROLÂNDIA, 2015)

[...] Plano municipal de educação é diretriz do poder público e da própria sociedade. (PME DE TACARATU, 2015.).

Diante dos planos, as partes selecionadas apresentam compreensões do conceito de plano municipal de educação, como um instrumento da política, sendo “um plano da sociedade e não do governo municipal”, aquele que “expressa o compromisso político de Estado”, que “transcende governos e promovem mudanças nas políticas educacionais”, uma “diretriz do poder público e da própria sociedade”.

As unidades de análise permitem apreender que os PMEs se assemelham, em suas justificativas, à concepção de plano de educação, como instrumento de uma política de Estado, em detrimento de uma ação ou programa de governo.

Assim, os PMEs se inscrevem num contexto sociopolítico motivado por iniciativas que marcaram a década de 2010, quando a sociedade civil organizada pautou o debate da gestão educacional nas CONAEs 2010-2014 e mobilizou a sociedade em prol de um PNE que atendesse as necessidades da classe trabalhadora, marcado pelas diretrizes do PNE⁴⁹(2014-2024) que, posteriormente, foram inseridas nos PMEs como os analisados neste estudo.

Nessa perspectiva, é possível identificar a concepção de Estado presente nos PMEs, visto sob a indissociabilidade da inter-relação entre sociedade política (governo) e sociedade civil (movimentos, sindicatos, entidades não governamentais).

No contexto do planejamento educacional, o Estado é responsável pela efetivação do direito à educação, numa articulação do nível nacional ao local, presente nas Conferências de Educação (2010 e 2014) que realizaram um debate coletivo na defesa de concepções pautadas por princípios de uma gestão educacional democrático-participativa.

Este documento contém as deliberações da etapa nacional da 2ª Conferência Nacional de Educação - Conae 2014, realizada no período de 19 a 23 de novembro de 2014, resultado de profícua parceria entre os sistemas de ensino, os órgãos educacionais, o Congresso Nacional e a sociedade civil. Com a realização da Conae 2014, mais um passo foi conquistado na articulação da educação nacional como uma política de Estado. (BRASIL, 2014)

O trecho é um recorte da apresentação do documento final da CONAE/2014, elaborado pelo FNE⁵⁰, que naquele período representava as entidades governamentais e não governamentais, numa articulação nacional, com o propósito de “acompanhar a implementação do Plano Nacional de Educação, elaboração e execução dos planos municipais, estaduais e do Distrito Federal de educação correspondente”. (CONAE/BRASIL, 2014).

As proposições da CONAE 2014 resultaram de uma sistemática de conferências, que mobilizou todo o país, a exemplo do estado de Pernambuco.

⁴⁹Vide citação à página 20 deste documento.

⁵⁰O Fórum Nacional de Educação (FNE), órgão de Estado criado pela Conferência Nacional de Educação de 2010 (Conae/2010) e instituída no âmbito do Ministério da Educação pela Portaria nº 1.407/2010 e pela Lei nº 13.005/2014 (PNE 2014-2024).

Na etapa preparatória da CONAE 2014, foram realizadas no estado de Pernambuco 102 conferências, sendo 91 Conferências Municipais e 11 Conferências Intermunicipais. Estiveram envolvidos nas conferências Municipais e Intermunicipais 161 municípios. Apenas 23 municípios não realizaram (ou não comunicaram à Undime ou ao FEE-PE) as conferências municipais. As contribuições das Conferências Municipais e Intermunicipais de Educação oferecidas pelos municípios pernambucanos à Conferência Estadual da Educação de Pernambuco (II CONEPE) foram debatidas e sistematizadas com vistas a contribuir com o documento final da Conferência Nacional de Educação - CONAE 2014. (AGUIAR, MOURA, REIS FILHO e SANTOS, 2022, p.34).

As deliberações das conferências constituíram um referencial indispensável no contexto da produção dos PMEs como mobilizadores de debates envolvendo entidades da sociedade civil organizada comprometida com a educação, numa perspectiva de articular o sistema nacional de educação, na ocasião da implementação e avaliação dos Planos Nacionais de Educação e dos correspondentes planos decenais dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

O PNE, na Articulação do Sistema Nacional de Educação: Participação Popular, Cooperação Federativa e Regime de Colaboração, foi tema da edição de 2014, que teve como propósito contribuir para a política nacional de educação, indicando responsabilidades, corresponsabilidades, atribuições concorrentes, complementares e colaborativas entre os entes federados e os sistemas de ensino. (CONAE, 2014)

Essa discussão dá sentido aos PMEs como uma política pública que tem na centralidade, o PNE como “expressão de políticas de Estado, balizadas pelo pacto federativo e pela regulamentação do regime de colaboração e cooperação entre os entes federados”. (OLIVEIRA, 2011, p. 289).

Sendo assim, os municípios assumiram novas perspectivas para construção de um plano municipal de educação, sendo instrumento da gestão educacional constitutivo do Sistema Nacional de Educação, com o propósito de conferir organicidade às políticas educacionais, a partir do previsto na Lei nº 13.005/2014, posto que “atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano” (BRASIL, 2014).

Nesse sentido, os PMEs reinscrevem o art 7º do PNE nas suas legislações, a exemplo dos municípios de Belém do São Francisco e Floresta:

Art. 7º O Município de **Belém do São Francisco** atuará em regime de colaboração com o Estado de Pernambuco e com a União, visando ao

alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano. (BELÉM DO SÃO FRANCISCO, 2015).

Art. 7º O Município de **Floresta** atuará em regime de colaboração com o Estado de Pernambuco e com a União, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano. (FLORESTA, 2015).

Para que se alcancem as metas atribuídas aos planos, “é preciso promover a divisão de responsabilidades prevista na Carta Magna, uma vez que, o que ocorre num determinado nível, repercute nos demais...” (PETROLÂNDIA, 2015).

Essa análise compreende a relação entre o PNE e o SNE, sendo estas políticas de Estado voltadas para a garantia do direito à educação, para o atendimento de toda população, em todas as modalidades, etapas e níveis de ensino, num regime de colaboração, cuja existência de uma organicidade se entrelaça com

[...] a capacidade financeira e as respectivas responsabilidades de cada ente federado, sem prejuízo das competências comuns e supletivas, tendo por eixo a definição da EC 59/2009 que estabelece que o SNE em regime de colaboração deva ser articulado sob o PNE. (DOURADO, 2013, p.779).

Portanto, quando os PMEs enfatizam a necessidade da institucionalização do SNE, é recorrente observar nos seus textos, expressões como: “somar esforços” e “estratégias conjuntas”, relacionando-as aos princípios da “participação e autonomia” (FLORESTA, 2015).

Quanto ao princípio da autonomia, marca as discussões em alguns PMEs, fazendo relação com aspectos financeiros, haja vista a impossibilidade de os municípios atingirem a estimativa das metas e estratégias, se ficarem limitados aos recursos próprios.

A participação é destaque na elaboração ou adequação dos PMEs analisados, que numa perspectiva da gestão democrática, a realidade local é privilegiada com diversos sujeitos, representantes da sociedade civil que assumiram as comissões coordenadoras naquele momento, conforme se apresentado no Quadro 8:

Quadro 8 - Composição das comissões coordenadoras para elaboração dos PMEs

MUNICIPIOS	ENTIDADES E MOVIMENTOS SOCIAIS
Belém do São Francisco	Fórum Municipal de Educação; Conselho Municipal de Educação; comissão de Educação Câmara Municipal; Sinduprom; Sintepe; Gre Floresta; UESB; LGBT; D.A; Aspapne; Reviver; Secretaria Municipal de Educação; Assistência Social; Secretaria Municipal de Saúde; Sindicato dos Trabalhadores Rural.
Carnaubeira da Penha	Representante da Secretaria municipal de Educação; representantes da equipe técnica pedagógica; Representante dos conselhos escolares; Representantes dos professores; representantes dos gestores escolares; representantes dos estudantes; 3 (três) representantes do conselho municipal

	de educação; representantes dos pais; representantes do conselho do FUNDEB; representantes dos povos indígenas ; representantes da educação superior.
Floresta	Comissão do Plano Municipal de Educação- atribuídos sete nomes, sem relacionar com entidades ou movimentos sociais.
Itacuruba	Secretaria Municipal de Educação; Secretaria Municipal de Administração; Secretaria Municipal de Finanças; Conselho Municipal de Educação, Representação de diretores escolares (Estadual e Municipal), Representação da Igreja Católica, Representação da Assembleia de Deus, Representação de pais, Representação dos Indígenas , Câmara de Vereadores, Sindicato dos Trabalhadores Rurais e Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Pernambuco.
Petrolândia	I – Representantes do poder público- (Executivo Municipal, Secretaria de Educação, Secretaria de Saúde, Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Turismo, Secretaria de Desenvolvimento Social, Cidadania e Juventude, Coordenadoria de Controle Interno, Centro de Referência em Assistência Social, Centro de Referência Especializado em Assistência Social, Legislativo Municipal/Comissão de Educação);II – Representantes das escolas básicas públicas (Diretores; Servidores Técnico-administrativos; Estudantes e Pais de alunos); III – Representantes das instituições de educação profissional e tecnológica (Centro de Referência do Instituto Federal, Ciência e Tecnologia do Sertão Pernambucano –IFSertão); IV – Representantes da sociedade civil organizada (Sindicato dos Professores do Estado de Pernambuco – Sinpro, Associação Quilombola Borda do Lago , Conselho Municipal de Educação, Conselho Municipal de Alimentação Escolar, Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação: Conselho Municipal da Criança e do Adolescente, Conselho Tutelar); V – Representantes do setor privado- (Câmara de Dirigentes Lojistas.
Tacaratu	(Apresentam 28 nomes sem atribuir relação com entidades ou movimentos sociais).

Fonte: Elaboração da autora, com dados selecionados dos textos dos PMEs (Belém do São Francisco, Carnaubeira da Penha, Floresta, Itacuruba, Petrolândia e Tacaratu).

Os diversos atores coletivos, identificados nos municípios do Sertão do São Francisco representam uma diversidade de interesses, por se tratar de uma região com a presença significativa de povos quilombolas e indígenas, junto a demais entidades, apresentam demandas específicas do local vivido, a exemplo de metas e estratégias previstas nos PMEs:

Meta 9 – Estratégia 9.5: Apoiar a alfabetização de crianças do campo e no campo, indígenas, quilombolas e de populações itinerantes, com a produção e/ou distribuição de materiais didáticos específicos, e desenvolver instrumentos de acompanhamento que considerem o uso da língua materna e da identidade cultural pelas comunidades indígenas e a identidade cultural das comunidades quilombolas. (ITACURUBA, 2015).

Meta 15- Estratégia- 15.17 Estimular e capacitar o professor para o uso de tecnologias pedagógicas que combinem de maneira articulada, a organização do tempo e das atividades didáticas entre a escola e o ambiente comunitário a favor da aprendizagem, considerando as especificidades da educação

especial, das escolas do campo e das comunidades indígenas e quilombolas. (CARNAUBEIRA DA PENHA, 2015)

Meta 7-Estratégia 7.24 Garantir, na Proposta Curricular e no PPP, a aplicação de conteúdos sobre o Ensino da História da África e História e Cultura Afro-Brasileira e Indígena e implementar ações educacionais, nos termos das Leis nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003, e 11.645, de 10 de março de 2008, assegurando-se a implementação das respectivas Diretrizes Curriculares Nacionais, por meio de ações colaborativas com fóruns de Educação para a Diversidade Étnico-Racial (ERER), conselhos escolares, equipes pedagógicas e sociedade civil. (PETROLÂNDIA, 2015)

Assim, em consonância com o texto do PNE, os registros indicam ampla participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil e remetem à concepção da SASE/MEC, naquele período, ainda no governo da presidenta Dilma Rousseff, sob o diálogo com o FNE, que orientou no sentido de que o processo para a decisão, escolha de indicadores, metas e estratégias, fosse de responsabilidade autônoma de cada município ou estado, portanto objeto de um amplo debate, o que resultaria no compromisso dos Poderes Executivo e Legislativo em cada localidade.

A coordenação do processo deve sempre ficar a cargo de uma comissão com ampla representação social. Planos construídos em gabinetes ou por consultores alheios à realidade municipal tendem ao fracasso, mas um PME submetido ao amplo debate incorpora a riqueza das diferentes visões e vivências que a sociedade tem sobre a realidade que deseja alterar. Somente um plano municipal de educação legítimo pode contar com o apoio de todos para monitorar seus resultados e impulsionar a sua concretização, através da mobilização da sociedade ao longo dos seus dez anos de vigência. (BRASIL, 2014, p.8) SASE.pdf (mec.gov.br)

A participação social, nesse contexto, revela uma perspectiva cidadã advinda das lutas dos movimentos de educação, organizada na sociedade brasileira, que com “a Constituição foi capaz de incorporar novos elementos culturais, surgidos na sociedade, na institucionalidade emergente, abrindo espaço para a prática da democracia participativa” (SANTOS E AVRITZER, 2003, p. 65).

Nesse sentido, nos PMEs, destacam-se consensos que permitem o reconhecimento da participação nos processos das políticas educacionais, com ações e intencionalidades que justificam a atuação da sociedade, no monitoramento e avaliação dos planos.

[...] Democratizar a gestão da educação requer, fundamentalmente, que a sociedade possa participar no processo de **formulação e avaliação das**

políticas de educação e na fiscalização de sua execução, através de mecanismos institucionais. (BELÉM DO SÃO FRANCISCO, 2015)

[...] Participação, como condição essencial para que os objetivos e metas propostas neste plano sejam materializados, o mesmo deve ser assumido como um compromisso da sociedade. Sua aprovação pela Câmara Municipal, seu **acompanhamento e sua avaliação pelas instituições governamentais e sociedade civil**, serão decisivos para que a Educação produza a inclusão social almejada e o desenvolvimento da plena cidadania. (CARNAUBEIRA DA PENHA, 2015)

[...] Sua discussão e aprovação pela Câmara Municipal, num contexto de expressiva participação social, **o acompanhamento e avaliação conforme acima delineados, são fatores decisivos para que a educação contribua com a produção de grandes mudanças** no desenvolvimento, na inclusão e na cidadania do povo petrolandense. (PETROLÂNDIA, 2015)

[...] alguns elementos facilitam a implantação de medidas de democratização da gestão: a Educação é uma política de muita visibilidade, atingindo diretamente grande parte das famílias e não é difícil mobilizar profissionais, pais e alunos. **Quanto mais representatividade houver, maior será a capacidade de intervenção e fiscalização a sociedade civil.** (FLORESTA, 2015, p.12).

De acordo com as abordagens citadas, a compreensão de monitoramento e avaliação dos PMEs tem respaldo nas intencionalidades e ações destacadas, dentre elas: fiscalização, execução, acompanhamento, capacidade de intervenção e mudanças, estando diretamente relacionadas com o controle social sob as políticas públicas.

Nesse caso, o controle social seria o exercício de participação da sociedade, numa perspectiva de democratização da gestão educacional, sendo a educação concebida como um bem público, um direito universal, que para tal, exige-se dos governos transparência nos processos de gestão das políticas e acesso às informações, especificadamente, dos planos de educação.

Quanto aos planos de educação, conforme a SASE/MEC (2016, p.11) “o formato do debate e a participação social para o processo de avaliação devem estar previstos na própria lei do plano”. São mecanismos de consulta pública, como as audiências e conferências de educação e a apresentação das instâncias responsáveis pelo monitoramento e avaliação dos respectivos planos, conforme orientações para organização do trabalho com essa finalidade.

Nesse caso, em sintonia com os estudos de Raimann e Farias (2019), tais mecanismos, somam-se a iniciativa das comissões coordenadoras para o monitoramento e avaliação dos PMEs, como uma ação que deveria resultar de uma leitura crítica feita por um grupo de

pessoas de vários segmentos que ao analisar a realidade, também divulgaria os resultados a toda sociedade, cumprindo um dos papéis da democracia e do controle social.

3.4 ORGANIZAÇÕES DO MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS PMES DE MUNICÍPIOS DO SÃO FRANCISCO PERNAMBUCANO

Como continuidade, a atuação da SASE/MEC, nos municípios, estados e Distrito Federal, por mediação da Rede de Assistência Técnica, no período de 2016-2018, assumem a competência de apoiar os entes federados em seus processos de monitoramento e avaliação dos planos de educação.

Nesse sentido, o Caderno de Orientações para o Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação (BRASIL, 2016, p.6) evidencia que a complexidade da execução de um plano de longo prazo requer um processo em que o monitoramento se torne um ato contínuo de observação, pelo qual são tornadas públicas as informações a respeito da evolução das metas, das ações em andamento e aquelas que não tenham sido realizadas, para determinar até que ponto os objetivos estão sendo atingidos e para orientar a tomada de decisões.

Em abril de 2016, tiveram início às demandas para o Monitoramento e Avaliação dos Planos de Educação, com o propósito de mobilizar os/as secretários/as municipais de educação, para adesão de todos os estados, municípios e Distrito Federal.

Em Pernambuco, como uma das primeiras ações da rede, constou o envio dos termos de adesão (Anexo III), por e-mail, aos Secretário/as de Educação, junto com uma comunicação que explicava a iniciativa da retomada dos trabalhos do MEC, para apoio na fase do monitoramento e avaliação dos planos.

Dessa ação, registra-se que, no período de 21/04/2016 a 05/05/2016, foram firmados, em Pernambuco, 184 termos de adesão entre as Secretarias Municipais de Educação e a SASE/MEC, totalizando os municípios do estado.

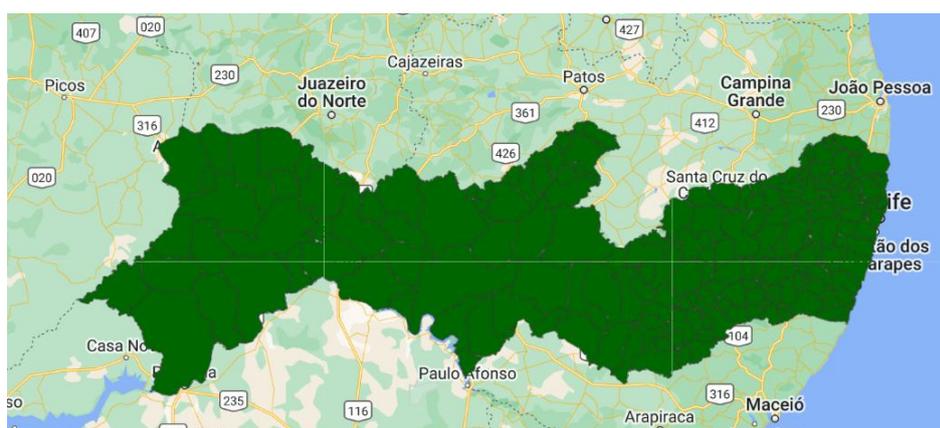
Os municípios, pelos dirigentes municipais de educação, apresentaram manifestação de interesse na adesão voluntária ao processo de assistência técnica para monitoramento e avaliação de seus respectivos Planos Municipais, declarando conhecimento de que esse apoio aconteceria mediante encontros formativos, orientações presenciais e/ou virtuais e acompanhamentos das comissões coordenadoras instituídas nos municípios.

Na pactuação entre os entes federados, os/as secretários/as municipais e estadual de educação, junto com o MEC, assumiram o compromisso de:

- I. mobilizar as instituições responsáveis pelo processo de monitoramento e avaliação do PME, conforme previsto em legislação específica ou, na ausência, instituir instância para esta finalidade;
- II. viabilizar a participação dos representantes da comissão coordenadora nas formações oferecidas pela Rede de Assistência Técnica/SASE/MEC;
- III. disponibilizar informações referentes ao processo de monitoramento e avaliação do PME para divulgação no portal “PNE em Movimento”;
- IV. indicar um técnico da secretaria municipal de educação, para interlocução com o avaliador educacional da SASE/MEC.

Todos os termos de adesão foram inseridos pela Rede SASE/MEC no Sistema Integrado de Monitoramento e Execução de Controle (SIMEC), como demonstra a Imagem 1. A cor verde indica os municípios que realizaram sua adesão.

Figura 2- Mapa de Pernambuco : adesão a Rede de Assistência técnica MEC/SASE



Fonte: Modificado do SIMEC. Disponível em: http://simec.mec.gov.br/sase/sase_mapas.php?uf=PE&tipoinfo=3&adesao=1. Acesso em: 06 mar. 2019.

Além do registro do termo de adesão dos entes federados ao MEC, as demais ações deste período também foram inseridas no SIMEC para compor o painel com dados do monitoramento e avaliação dos planos, publicizado no site PNE em movimento⁵¹, permitindo, assim, a possibilidade do controle da sociedade sobre esses processos de gestão.

No caso desse estudo, os dados publicizados no portal se revelam como fonte de análise da investigação em curso, visto que pelo site “pne.mec.br” localizam-se os textos dos PMEs de Pernambuco, além de informações sobre as atividades realizadas pelas comissões

⁵¹Lançado em 2016, o Painel de Monitoramento do PNE integra o InepData, conjunto de painéis de BI (*Business Intelligence*) que facilita o acesso da sociedade às informações produzidas pelo instituto. Seu objetivo é ser base de informações para gestores educacionais das redes pública e privada, organizações da sociedade civil, pesquisadores e imprensa. Atualmente está desatualizado. <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/inep-data/painel-de-monitoramento-do-pne>

e/ou equipes técnicas com auxílio das fichas e relatórios de monitoramento e avaliação dos municípios.

Na perspectiva de colaboração com os demais entes federados, a SASE/MEC desenvolveu orientações metodológicas relativas ao monitoramento e à avaliação dos planos, expressando, ainda, o reconhecimento da necessidade da participação social, no contexto da prática, visto que “as metas são nacionais, mas se concretizam no lugar onde vive o sujeito a quem o direito deve ser garantido” (BRASIL, 2016, p.5).

Numa análise quantitativa, conforme a ficha de monitoramento dos PMEs identifica-se que:

- dos 184 municípios pernambucanos, apenas cinco não definiram as instâncias responsáveis pelo monitoramento e avaliação na legislação dos seus respectivos planos;
- os 179 municípios que prescrevem as instâncias de monitoramento e avaliação dos planos estão em concordância com o PNE/ Lei nº 13.005, quando indicam que os planos subnacionais estabeleçam as representações locais, de acordo com as instâncias nacionais:

Art. 5º A execução do PNE e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas, realizados pelas seguintes instâncias:

I - Ministério da Educação - MEC; II - Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal; III - Conselho Nacional de Educação – CNE; IV- Fórum Nacional de Educação. (BRASIL, 2014).

Dessa forma, a Tabela 1- atribui o quantitativo das Instâncias de Monitoramento e avaliação dos PMEs, em Pernambuco, identificando-as de acordo com suas representações:

Tabela 1-Instâncias para o monitoramento e avaliação dos PMEs em Pernambuco.

SEMED	CME	FME	CÂMARA	OUTROS
176	170	154	147	44

Fonte: Site: <http://pne.mec.gov.br/>

Para as instâncias relacionadas com a categoria “OUTROS” registram-se como exemplos: conselhos tutelares, associação de pais, sindicatos, organizações estudantis e demais entidades que apresentam relação e significado com a política local.

Conforme dados da Tabela 2, os números atribuídos às instâncias constam da primeira etapa de organização do trabalho de monitoramento e avaliação⁵², ou seja, do preenchimento das fichas técnicas de acordo com as respostas das comissões coordenadoras e /ou equipes técnicas e texto da legislação dos PMEs.

Tabela 2- Quantitativo de comissões coordenadoras e equipe técnica para monitoramento e avaliação dos PMEs

Total de Municípios do Estado	Quantitativo de Municípios			
	Com Comissão Coordenadora	Sem Comissão Coordenadora	Com Equipe Técnica	Sem Equipe Técnica
184	179	05	20	164

Fonte: Relatório final SASE/MEC /PE - 2016

Há uma expressão significativa do quantitativo das instâncias do CME e FME, o que sugere o reconhecimento desses mecanismos de participação no processo de monitoramento e avaliação dos planos, seja para atendimento a questão legal e/ou por compreensão do papel dessas instâncias para efetivação dos planos. Essa última condição vincula-se ao entendimento de que comissões coordenadoras de monitoramento e avaliação podem ser percebidas como uma estratégia de fortalecimento das gestões locais, diante dos desafios para efetivação dos planos.

Quanto aos Fóruns Municipais de Educação, compreende-se que é uma instância (recém-criada) de gestão democrática, sendo instituídos a partir da mobilização da sociedade civil na fase de elaboração dos planos de educação, da mobilização para as conferências Municipais de Educação, com atribuições consonantes ao Fórum Nacional de Educação e ao Fórum estadual de Educação/PE.

Vale salientar que, no decorrer desta pesquisa, ao realizar a investigação sobre o processo de monitoramento e avaliação de seis planos de educação de municípios do Sertão do São Francisco Pernambucano, percebeu-se a ausência dos FMEs e/ou do CME nas comissões coordenadoras do monitoramento e avaliação dos planos, embora sejam instâncias designadas dos PMEs, conforme o Quadro 9.

⁵²Ver Anexo IV- identificação nominal dos municípios.

Quadro 9 - Instâncias designadas nas Leis dos PMEs para o Monitoramento e Avaliação dos PMEs

UF:PERNAMBUCO		Nº da Lei do PME	PME INSTITUI AS INSTÂNCIAS				
MUNICÍPIO			SEMED	CME	FME	Câmara	Outros
1	Belém do São Francisco	Lei 708 /2015 Data 23/06/15	X	X	X	X	
2	Carnaubeira da Penha	Lei312/2015 Data 16/06/15	X	X	X	X	
3	Floresta	Lei592/2015 Data 18/06/15	X	X	X	X	
4	Itacuruba	Lei02/2015 Data 11/06/15	X	X	X	X	
5	Petrolândia	Lei 1168/2015 Data 22/06/15	X	X	X	X	
6	Tacaratu	Lei124/2015 Data 08/06/15	X	X	X	X	

Fonte: Elaboração da autora, com dados selecionados das Leis dos PMEs de municípios do São Francisco Pernambucano.

Como orientações da Rede SASE/MEC aos municípios, observam-se a necessidade de “organizar o trabalho”, iniciando com a instituição da comissão de monitoramento e avaliação dos planos que, nesse momento, devem articular e mobilizar as instâncias previstas nas leis (Quadro, 10), para essa formação.

Das atribuições da comissão de monitoramento e avaliação dos planos, os PMEs destacam:

- Divulgar os resultados do monitoramento e das avaliações nos respectivos sítios institucionais da internet;
- Analisar e propor políticas públicas para assegurar a implementação das estratégias e o cumprimento das metas;
- Analisar e propor a revisão do percentual de investimento público em educação

Ainda, como indicativo da organização do trabalho, sugere-se que a Secretaria de Educação constitua uma equipe técnica para realização de levantamento e sistematização dos dados e informações sobre o plano. Assim, explica o documento da SASE/MEC: “Não se trata de uma instância obrigatória na consecução das ações de monitoramento e avaliação, no entanto, o apoio técnico dessa equipe contribuirá para que a comissão possa

desencadear suas proposições, respaldada em fontes oficiais e em sintonia com o Poder Executivo. (BRASIL, 2016, p.7)

Considerando as orientações para organização do trabalho, os municípios investigados normatizaram as comissões de monitoramento e avaliação e as equipes técnicas, relacionadas no Quadro 10.

Quadro 10 - Atos legais para o monitoramento e avaliação dos PMEs de municípios Fonte

MUNICÍPIO			Comissão Coordenadora	Equipe Técnica
1	Belém do São Francisco	Lei 708 /2015 Data 23/06/15	Port.283/17 Data 28/06/17	Port.284/17 Data 28/06/17
2	Carnaubeira da Penha	Lei 312/2015 Data 16/06/15	Port.148/17 Data 08/06/17	T.Nom.01/17 Data 18/05/17
3	Floresta	Lei 592/2015 Data 18/06/15	Port.255/17 Data 12/05/17	Port.256/17 Data 10/05/17
4	Itacuruba	Lei 02/2015 Data 11/06/15	Port.100/17 Data 20/04/17	Port.101/17 Data 20/04/17
5	Petrolândia	Lei 1168/2015 Data 22/06/15	Port.731/16 Data 08/11/16	Port.730/16 Data 08/11/16
6	Tacaratu	Lei 124/2015 Data 08/06/15	Port.042/17 Data 09/05/17	Port.041/17 Data 09/05/17

Fonte: Relatórios de monitoramento e avaliação dos PMEs (2018). <http://pne.mec.gov.br/>

Diante dos atos legais do Quadro 10, segue a investigação na pesquisa documental para reconhecimento das instâncias que fizeram parte das comissões de monitoramento e avaliação dos planos de municípios do São Francisco Pernambucano, no período, investigando se atendem à designação prevista nos seus respectivos planos.

Para as análises dos documentos, no decorrer desta parte da pesquisa, se evidencia a identidade do autor, sendo este, a comissão coordenadora dos PMEs, o que “possibilita avaliar melhor a credibilidade de um texto, a interpretação que é dada a alguns fatos, a tomada de posição que transparece de uma descrição, as deformações que puderam sobrevir na reconstituição de um acontecimento”. (CELLARD, 2008, p. 300).

Conforme, o entendimento descrito segue informações sobre a composição das comissões de monitoramento e avaliação dos PMEs da região do São Francisco Pernambucano.

A comissão de monitoramento e avaliação do PME Belém do São Francisco foi instituída pela Portaria nº 283/17, de 28/07/2017. Quanto à sua composição verifica-se que as instâncias responsáveis pelo monitoramento foram a “Secretaria Municipal de Educação, o Conselho Municipal de Educação, a Equipe Técnica de Monitoramento e a Comissão de Monitoramento” (BELÉM DO SÃO FRANCISCO, 2018. p.5)

A comissão de monitoramento e avaliação do PME Carnaubeira da Penha foi instituída pela Portaria nº 148/17, de 08/06/2017, composta por representações da secretaria da educação, sendo as pessoas nomeadas nos cargos de presidente, vice-presidente, secretária e coordenadora. Os nomes relacionados aos “cargos” citados são repetidos na composição da equipe técnica.

A comissão de monitoramento e avaliação do PME de Floresta foi instituída pela Portaria nº 255/17, de 12/05/2017, sendo formado por oito representantes da secretaria municipal de educação, um representante do FME, um representante do sindicato dos professores (SINDUPRON), um representante da Gerência Regional de Ensino (GRE) e um representante do legislativo (câmara de vereadores). Observa-se ainda a equipe técnica com representações de vários setores, como representantes de finanças da prefeitura, gerência de planejamento educacional e informações educacionais e outros.

A comissão de monitoramento e avaliação do PME Itacuruba foi instituída pela Portaria nº 100/17, de 20/05/2017, sendo composto pela Secretaria Municipal de Educação, Conselho Municipal de Educação, Poder Legislativo Municipal, Diretores das Escolas Municipais. Todas as representações citadas constam de titular e suplente.

A comissão de monitoramento e avaliação de Petrolândia atribui o monitoramento e avaliação do PME a uma Coordenação Geral do Plano Municipal de Educação, que dentre as suas funções destacam-se: acompanhamento da execução do PME e pelo cumprimento de suas metas; promover a articulação das conferências municipais de educação. Equipe técnica com representações de vários setores, como representantes de finanças da prefeitura, gerência de planejamento educacional e informações educacionais e outros.

A comissão de monitoramento e avaliação do PME Tacaratu, instituída pela Portaria nº 042/17, de 09/05/17, apresenta as instâncias para compor a comissão: Secretaria Municipal de Educação e Cultura – Seduc/ Tacaratu/PE, Comissão de Educação, Saúde, Esportes e Assistência Social e Câmara Municipal de Tacaratu; Conselho Municipal de Educação – CME; Comissão de Monitoramento e Avaliação do PME.

Diante da breve apresentação das comissões coordenadoras, percebe-se uma predominância das representações das secretarias de educação, em detrimento das instâncias

não governamentais, o que se distancia da ampla participação social vista no processo de elaboração dos planos.

Quanto à comissão de Belém do São Francisco, em comparação com as instâncias prevista do PME/Lei nº 708/2015, não identificamos a representação da Câmara, nem do FME, este último poderia ser equivalente à citada “Comissão de monitoramento”, porém não se verificam detalhes dessa composição.

Das orientações metodológicas para o desenvolvimento do trabalho de monitoramento e avaliação, foram realizados, pela Rede de Assistência Técnica da SASE/MEC, encontros formativos com essa finalidade. Nesse sentido, como atuação das comissões coordenadoras e equipes técnicas, obtiveram-se as seguintes orientações:

[...] fica evidente a necessidade de que todos os envolvidos estejam articulados, cientes de suas atribuições, pois o trabalho deverá ter início imediato. Em seguida, será necessário instituir instrumentos para coletar dados que subsidiarão a produção das informações para o monitoramento e, posteriormente, os relatórios de avaliação, garantindo organização, efetividade e fluidez ao processo. A sugestão é que a equipe técnica utilize a Ficha de Monitoramento do Plano Municipal de Educação, que está 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. A ficha completa está no Anexo I e pode ser acessada em formato aberto no portal PNE em Movimento. O Anexo II detalha como cada um dos campos deve ser preenchido. (BRASIL/SASE/MEC, 2016, p.11).

De acordo com as orientações em destaque, o Anexo V- apresenta a ficha técnica para monitoramento e avaliação dos planos, contendo dados relativos às comissões coordenadoras, equipes técnicas, períodos de avaliação dos planos, as metas e estratégias, como também os prazos de execução e as previsões orçamentárias.

Os relatórios foram desenvolvidos a partir da descrição das metas do PME considerando os dados oficiais, as estratégias, o prazo e a previsão orçamentária para cada estratégia, bem como a avaliação, de acordo com a periodicidade estabelecida em lei, como apresenta o Quadro 11-

Quadro 11 - Periodicidade da Avaliação dos PMEs do Sertão do São Francisco Pernambucano

UF: PERNAMBUCO		Nº da Lei do PME	PERÍODO DE AVALIAÇÃO			
			Anual	Bienal	Trienal	Quadrienal
1	Belém do São	Lei 708 /2015		X		

	Francisco				
2	Carnaubeira da Penha	Lei 312/2015		X	
3	Floresta	Lei 592/2015			X
4	Itacuruba	Lei 02/2015		X	
5	Petrolândia	Lei 1168/2015		X	
6	Tacaratu	Lei 124/2015		X	

Fonte: Ficha de monitoramento dos PMEs - Site: <http://pne.mec.gov.br/>

Conforme demonstrado no Quadro 11, dos seis planos investigados, apenas o município de Floresta não tem a periodicidade bienal da avaliação, sendo esta quadrienal. Observa-se, num levantamento sobre os 184 municípios pernambucanos, que os períodos bienais e quadrienais prevalecem para a maioria deles, conforme a tabela que segue:

Tabela 3- Periodicidade de avaliação dos PMEs

ANUAL	BIANUAL	TRIANUAL	QUADRIENAL	OUTROS
07	74	03	70	20

Fonte: Elaboração da autora, com dados selecionados das Fichas de monitoramento e avaliação dos municípios, no Site: <http://pne.mec.gov.br/>

Quanto à periodicidade de avaliação dos PMEs, como identificado nos diferentes períodos, há ênfase para avaliações bianuais e quadrienais. Observa-se que o quantitativo de PMEs que optaram por periodicidade bienal está em consonância com o PNE, que determina sua avaliação “a cada 2 (dois) anos, ao longo do período de vigência...” (BRASIL,2014). Sobre os PMEs que elegeram avaliação quadrienal, estes a relacionaram com a periodicidade das Conferências Nacionais, Municipais e Distrital de Educação, que se realizam a cada quatro anos.

Considerando os planos com previsão de avaliação bienal, teríamos em 2017 o 1º ciclo avaliativo de 74 PMEs, porém, observa-se, no SIMEC, a ausência de relatórios de avaliação, conforme os dados expostos no portal PNE em Movimento⁵³:

- Quantidade de arquivos de monitoramento: 75 relatórios
- Quantidade de arquivos de avaliação: 00 relatório

Como uma síntese do monitoramento e avaliação dos PMEs, no período de 2016-2018, os relatórios observados no Portal PNE em Movimento (Anexo II), correspondem apenas aos registros de monitoramento, que teriam como objetivo posterior subsidiar os relatórios de avaliação.

Nesse sentido, as comissões e equipes técnicas teriam que atuar conforme orientações metodológicas da Rede de Assistência técnica da SASE/MEC/PE.

Será necessário compatibilizar todos os dados e as informações, certificando-se de que as condições consideradas no momento da definição das metas ainda correspondem ao cenário atual naquele município. Caso seja imprescindível, ajustes podem ser sugeridos, tendo como referência os dados registrados nos Relatórios Anuais de Monitoramento; o reestudo das condições do município; e novos instrumentos legais que possam surgir no período, entre outras informações relevantes (BRASIL/SASE/MEC, 2016, p.11).

De acordo com os 75 relatórios inseridos no Portal PNE em Movimento, considera-se este quantitativo baixo, haja vista a totalidade dos municípios pernambucanos (184). Quando se realiza a pesquisa no site, numa breve análise, observa-se que muitos deles estão limitados aos registros das fichas de monitoramento das metas e estratégias, por vezes sem preenchimento e/ou informações incompletas, o que revela dificuldades de caráter técnico ou político, que influenciaram na atuação das comissões para consolidação dos relatórios.

Cabe ressaltar que, dos 75 relatórios disponíveis no Portal PNE em Movimento, estão incluídos os relatórios dos seis municípios do Sertão do São Francisco, aqui investigados, permitindo captar os avanços, desafios e perspectivas do processo de monitoramento e avaliação realizado pelas comissões coordenadoras dos respectivos planos, relacionando-os com as orientações metodológicas da Rede de Assistência Técnica da SASE/MEC/PE.

3.5 O PROCESSO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE PMES DO SÃO FRANCISCO PERNAMBUCANO: DESAFIOS E PERSPECTIVAS

O Relatório de Monitoramento do PME de Belém do São Francisco corresponde ao período de 2015, 2016 e 2017. Atende à estrutura de texto de um relatório de monitoramento e está apresentado no Portal PNE em Movimento, com essa denominação, mas pelo período que ele abrange, poderia ter assumido uma versão preliminar do Relatório Anual de Avaliação, conforme modelo indicado pela Rede SASE/MEC (Anexo V).

Percebe-se que, na prática, a comissão coordenadora compreendia esse período, na perspectiva de conclusão do primeiro ciclo avaliativo, pois, em atenção ao momento, registrou a realização de uma Audiência Pública, na Câmara Municipal de Belém do São Francisco, em dezembro do ano de 2017, tornando pública a versão preliminar do relatório, promovendo a escuta e apreciação da comunidade educacional.

Conforme documento da Rede SASE/MEC, sobre orientações para as comissões coordenadoras, a audiência pública é conceituada como

Um mecanismo de participação aberto indistintamente a indivíduos e grupos sociais pelo qual se exerce o direito de expor opiniões e preferências que possam conduzir o Poder Público a uma decisão de maior aceitação conceitual. Além disso, é uma forma de aproximação entre representantes eleitos e representados, tornando a atuação da Administração Pública mais legítima aos olhos dos cidadãos, que se veem diante de prática administrativa justa, ponderada, transparente e derivada da opinião pública. (BRASIL, 2017, p. 3).

Em consonância com a perspectiva de um processo de avaliação participativa, assim como a audiência pública no município de Belém do São Francisco, destaca-se no município de Tacaratu a realização da Conferência Municipal de Educação, conforme anexo contido no relatório de monitoramento do PME.

Aos vinte e seis dias do mês de junho de dois mil e dezoito às oito horas no Clube Social de Tacaratu, situado à rua Pedro Toscano no centro de Tacaratu-PE, reuniram-se os Conselheiros Municipais de Educação, a Comissão Coordenadora de Monitoramento e Avaliação do Plano Municipal de Educação, Equipe Técnica de Monitoramento e Avaliação do Plano Municipal de Educação, **estudantes, professores, gestores, representantes da sociedade civil, representantes indígenas, representante do Sindicato dos trabalhadores em Educação de Tacaratu- SINTTAC e representantes dos trabalhadores rurais**, com o objetivo de apresentar à comunidade o monitoramento e avaliação do plano Municipal de Educação. (TACARATU, 2018)

O reconhecimento das audiências públicas e conferências de educação realizadas pelas comissões coordenadoras dos PMEs, a exemplo da impressão registrada no relatório de monitoramento do PME/Tacaratu, diz sobre o “caráter democrático do evento e sua importância enquanto etapa para avaliação e monitoramento do Plano Municipal de Educação (...) das ações coletivas e o compromisso social”. (TACARATU, 2018).

Há que se atentar para os desafios do processo participativo, que este não seja pontual apenas para referendar a finalização dos relatórios, mas que assuma a dimensão política do

controle social, ou seja, que avance na perspectiva de reformulação das decisões, para democratização da gestão pública.

Assim, exercer o controle social sobre o monitoramento e a avaliação dos Planos de Educação, enquanto participação nos seus processos de gestão requer o entendimento da educação como bem público e a apropriação de informações advindas de órgãos oficiais que permitam o acompanhamento desses planos.

Visando contribuir para isto, propõe-se a atualização dos dados educacionais anualmente, pela direção de cada escola, bem como a avaliação dos resultados das ações e estratégias desenvolvidas, pela Secretaria Municipal de Educação, com divulgação dos resultados à comunidade educativa e sociedade a cada dois anos.

Por sua vez, o acompanhamento sistemático do presente plano requer o aprimoramento do Sistema de Coleta de Dados Educacionais do Município desenvolvido para fins de elaboração do diagnóstico educacional que subsidiou a elaboração do presente plano, bem como seu preenchimento on-line, ao final de cada ano, o que garantirá também a transparência, a democratização e a avaliação do processo de busca de melhoria da qualidade da educação... (CARNAUBEIRA DA PENHA, 2018).

A necessidade de atualização e publicização **dos dados educacionais**, proposta no relatório de monitoramento de Carnaubeira da Penha, indicam uma fragilidade presente no processo, também exposta em outros relatórios:

Os dados oficiais coletados apontam que não houve o alcance de 100% de nenhuma das metas projetadas, **com ressalva que os “dados coletados estão obsoletos”**, a situação revelada impulsiona o poder público a tomada de novas decisões, planejamento estratégico e principalmente investimento financeiro aplicado de maneira transparente e com lisura. (TACARATU, 2018)

Averiguadas as metas e estratégias apresentadas, **é difícil quantificar a evolução, pois a falta de dados oficiais atualizados impossibilita a realização de um retrato real da situação da educação municipal.** (BELEM DO SÃO FRANCISCO, 2018)

No processo de monitoramento e avaliação dos PMEs, destaca-se, para averiguar a evolução das metas, as comissões dependiam das informações contidas no site do MEC/ Portal PNE em Movimento, pois a linha de base favoreceu os municípios no momento de elaboração ou adequação de seus planos. Até o período previsto para a realização dos

relatórios anuais de 2018, só constava publicação dos dados referentes ao 1º Ciclo 2016-INEP⁵⁴.

Tais observações remetem a um dos componentes fundamentais para o monitoramento e avaliação dos planos de educação, que são as informações sobre a política e a situação educacional, que necessitam está disponibilizada publicamente, de forma ampla e acessível para a população.

Assim, a ausência das informações atualizadas no site do MEC/ Portal PNE em Movimento, sobre a situação das metas dos planos subnacionais, indicava fragilidades no trabalho da Rede SASE/MEC e das comissões coordenadoras dos planos. Refletia ainda, a intenção do governo de Michel Temer (2016-2018), quanto à secundarização dos planos de educação.

Diante da situação, a SASE/MEC incentivou os municípios para realizarem o Minicenso Educacional, sendo este com potencial para auxiliar no processo de monitoramento e avaliação do PME, “pois permitem saber com precisão quais são as demandas da população em relação à educação básica e localizar geograficamente onde se concentra essas demandas”. (BRASIL, 2016, p. 5).⁵⁵

Dentre os seis relatórios analisados, apenas o município de Floresta realizou o Minicenso 2017. A falta de uma equipe de servidores públicos (em determinados municípios) com conhecimento técnico qualificado para condução dos trabalhos referentes coleta dos dados estatísticos que subsidiam o processo de monitoramento e avaliação dos planos é identificada, em pesquisas bibliográficas, como uma das limitações das gestões municipais.

Ainda, com relação ao conteúdo dos relatórios, há constantes justificativas para a ausência das informações, seja por falta de dados atualizados para acompanhar o comportamento da meta seja pela própria inexistência de indicadores.

[...] algumas metas e estratégias não puderam ser mensuradas nos indicadores da melhoria da qualidade na educação municipal. Diante de algumas lacunas observadas, **serão elaboradas notas técnicas para justificar ou propor modificações no plano.** (FLORESTA, 2018, P.115)

Há limitações no planejamento educacional quanto à previsão financeira. As peças orçamentárias têm relevância no processo, pois nas análises tratadas se percebem lacunas no preenchimento das fichas de monitoramento nos relatórios, a exemplo da Parte B, que relaciona as estratégias das metas com as previsões orçamentárias, sendo, porém,

⁵⁴Relatório 2º Ciclo 2018 - Inep; Relatório 1º Ciclo 2016 - Inep; Relatório Linha de Base 2014 - Inep

⁵⁵pne_indicadores_educ_mensurar_evolucao_cumprimento_pme.pdf (tcmgo.tc.br)

identificadas lacunas no preenchimento deste item, ou a resposta de uma forma genérica, quando é citado o Plano Plurianual (PPA) ou a Lei Orçamentária Anual (LOA) para alcance das metas e estratégias.

São exemplos de três situações identificadas:

- Relatório monitoramento e avaliação do PME Belém do São Francisco – com 20 metas e 157 estratégias, estabelece Lei Orçamentária Anual (LOA) nº09/2017 com previsão orçamentária para 53 estratégias.
- Relatório monitoramento e avaliação do PME Floresta – estabelece a Lei Orçamentária Anual com previsão orçamentária para as estratégias, mas especificadamente relaciona a identificação do Programa e Ação, contida na LOA.
- Relatório do monitoramento e avaliação de Petrolândia – não atribui previsão orçamentária para as estratégias⁵⁶.

Quanto à relação das peças orçamentárias dos municípios, com seus respectivos PMEs, identifica-se ainda, a necessidade de uma apresentação mais detalhada, destes itens nos relatórios de monitoramento e avaliação, pois é desse planejamento orçamentário, que muitas das metas dos planos, poderão ser executadas.

Diante do exposto nos relatórios, para os itens que foram observados “sem previsão orçamentária” não se encontra no decorrer do texto, justificativas no sentido de “correção” ou ajustes no planejamento orçamentário do município. Essa análise se distancia do propósito do monitoramento e avaliação na gestão do planejamento, com o “objetivo de subsidiar a intervenção oportuna e a correção tempestiva para garantir a obtenção dos resultados e impactos que ele deve provocar.” (JANNUZZI, 2016, p. 108).

Alguns relatórios de monitoramento e avaliação fizeram referência à elaboração de Nota Técnica (NT), como um procedimento metodológico, com possibilidades de justificativas e encaminhamentos para redimensionar ações relativas aos PMEs, como explica o documento de orientação da Rede SASE/MEC.

Considerando que a alteração de leis (e respectivos anexos) é uma prerrogativa do poder legislativo, e nem sempre ocorre com a agilidade necessária para o cumprimento dos prazos e demais ações previstas no

⁵⁶ No Identifica-se no texto da Lei Nº1. 168/2015 (PME/Petrolândia), um termo de DECLARAÇÃO do Prefeito, explicitando que “ *as despesas oriundas da seguinte lei, possuem adequação orçamentária e financeira com a Lei orçamentária anual vigente e compatibilidade com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes orçamentárias em vigor*”.

documento, medidas saneadoras devem ser tomadas. Nesse caso, sugerimos a elaboração de notas técnicas pelas Comissões Coordenadoras, de forma a apresentar cada uma das inconsistências detectadas, devidamente acompanhadas pela análise técnica e as proposições necessárias visando a sua resolução. Para tanto, destacamos: Nota Técnica (NT) é um documento, com redação formal, elaborado a partir da necessidade de se fundamentar ou informar especificamente determinado assunto. (BRASIL, 2016).

Vale salientar que seis relatórios analisados não apresentaram informações consolidadas advindas de notas técnicas, nem ações no sentido de propor mudanças ou alternativas para aquelas metas ou estratégias “não iniciadas”. Assim, há uma preocupação das comissões coordenadoras, com predominância dos atores governamentais, em restringir sua atuação no preenchimento das fichas de monitoramento, em cumprimento às atividades da SASE/MEC.

Como dissonante ao que prevalece nos relatórios, identifica-se que alguns textos buscaram dar significados ao momento político pós-golpe (2016-2018) no Brasil.

O ano de 2018 foi um período de **bastante turbulência, considerando o momento de crise econômica, greve dos caminhoneiros e processo eleitoral**. Estes fatos afetaram, embora de forma indireta, o desempenho de várias atividades, inclusive as relacionadas à educação. (TACARATU, 2018)

Quanto à observação de que “um período de bastante turbulência” afetou de “forma indireta” a educação, esta se mostra em contradição com a situação (status) das metas e estratégias dos PMEs, que não apresentaram avanços, quanto ao comportamento delas, a exemplo da Meta 1.

Em consonância com o PNE, a Meta 1 apresenta os mesmos percentuais de indicadores.

Conforme apresentado nos relatórios observa-se que, naquele período, nenhuma das metas com prazo para execução em 2016 atingiu o status de realizada. Nesse caso, se evidencia a Meta 1- *Universalizar, até 2016, a Educação Infantil na pré-escola para as crianças de 04 (quatro) a 05 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de Educação Infantil em creches, de forma a atender no mínimo 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 03 (três) anos, até o final da vigência do PNE-*

- Indicador 1A: **Percentual da população de 4 a 5 anos que frequenta a escola/creche** (Taxa de atendimento escolar)
- Indicador 1B: Percentual da população de 0 a 3 anos que frequenta a escola/creche (Taxa de atendimento escolar)

Os relatórios demonstram que para a Meta 1, o indicador A não atingiu a universalização, no ano de 2016, conforme análise dos relatórios realizados, Belém do São Francisco⁵⁷, Carnaubeira da Penha⁵⁸, Floresta⁵⁹, Itacuruba⁶⁰, Petrolândia⁶¹ e Tacaratu⁶², esses municípios não atingiram o indicador 1 B.

Tabela 4- Comportamento da Meta 1 dos PMEs de municípios do São Francisco Pernambucano.

PME/META 1	Indicador 1A Percentual da população de 4 a 5 anos que frequenta a escola/creche (Taxa de atendimento escolar)	Indicador 1B Percentual da população de 0 a 3 anos que frequenta a escola/creche (Taxa de atendimento escolar)
PME-BELÉM DO SÃO FRANCISCO: Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 anos, em regime de colaboração entre Município, Estado e a União, até o final da vigência deste PME.	87,1%	35,3%
PME-CARNAUBEIRA DA PENHA Universalizar, até 2016, o atendimento escolar da população de 4 e 5 anos, e ampliar, até 2020, a oferta de Educação Infantil de forma a atender a 50% da população de até 3 anos	85,8%	29,1%
PME-FLORESTA: Universalizar, até 2016, a Educação Infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade e ampliar a oferta de Educação Infantil em creches, de forma a atender no mínimo 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 03 (três) anos, até o final da vigência deste documento em consonância com PNE.	76,8%	27,3%
PME-ITACURUBA: Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 anos até o final da vigência deste PME	86,9%	12,5%
PME-PETROLANDIA: Universalizar, até 2016, a Educação Infantil na pré-escola para as	82,5%	12%

⁵⁷Anexo VII

⁵⁸Anexo VIII

⁵⁹Anexo IX

⁶⁰Anexo X

⁶¹Anexo XI

⁶²Anexo XII

crianças de 4 a 5 anos de idade e ampliar a oferta de Educação Infantil em creches, de forma a atender no mínimo 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 anos, até o final da vigência deste documento, em consonância com o PNE.		
PME-TACARATU Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 90% (noventa por cento) das crianças de até 3 anos até o final da vigência deste plano.	83,5%	15,9%

Fonte: Elaboração própria. Dados dos Relatórios de Monitoramento e Avaliação: Belém do São Francisco, Carnaubeira da Penha, Floresta, Itacuruba, Petrolândia, Tacaratu (2018).

Em relação ao Indicador A, que não atingiu o percentual estabelecido para o prazo de 2016, há desencontro com a Emenda Constitucional 59, que determinou a universalização da pré-escola desde 2009. Assim como os municípios pesquisados, os dados em nível estadual, regional e nacional, demonstraram o mesmo comportamento da Meta.

Os resultados do primeiro ciclo de monitoramento das 20 metas do Plano Nacional de Educação (PNE) para o biênio 2014-2016 mostraram que a universalização da pré-escola, que deveria ocorrer até o início deste ano, não foi concluída. O acesso total de crianças entre 4 e 5 anos ao ensino infantil estava previsto na Meta 1 do plano. O relatório com os primeiros resultados foi apresentado nesta terça-feira, 8, pelo Ministério da Educação e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). (Brasil não atinge meta de universalização da pré-escola proposta pelo PNE – MEC)

Diante do exposto, cabe aqui retomar ainda que, dentre as metas, estratégias e prazos previstos para 2016, soma-se ao exemplo da META 1, a ausência do cumprimento da Lei nº 13.005/2014/PNE, que estabeleceu no seu art. 13:

“O poder público deverá instituir, em lei específica, contados dois anos da publicação desta Lei, o Sistema Nacional de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação.”

No ano de 2018, com a finalização do prazo para aprovação do SNE, e conseqüente não cumprimento do art. 13 do PNE, não se consolida a perspectiva sistêmica em que se inserem os PMEs.

As articulações institucionais percebidas como parte pontual nas estratégias, não ocorreram de forma esperada. **Dessa forma, é primordial que haja um movimento intersetorial no sentido de movimentar e alinhar as ações**

entre as secretarias, poder legislativo e executivo. (BELEM DO SÃO FRANCISCO, 2018)

Tendo em vista que **muitas ações previstas no PME não dependem exclusivamente da iniciativa do Município, é imperioso que o Poder Executivo Municipal articule e promova as demandas de cooperação dos Governos Estadual e Federal**, no sentido de viabilizar todas as metas, seja porque envolvem recursos de que o Município não dispõe, seja por alguns limites do poder atribuído a sua atuação no setor educacional, seja por insuficiência de recursos financeiros. (FLORESTA, 2018)

Ressalta-se que a Lei que rege o Plano Municipal de Educação- PME, abrange apenas as fronteiras do município, conseqüentemente as metas de cunho municipal, estão próximas para sua realização, porém **as metas que estão associadas ao regime de colaboração com os demais entes federados, não temos como garantir o seu cumprimento. Faz-se necessário frisar a importância de uma sistematização coerente de articulação entre os órgãos competentes, pela aplicabilidade das políticas públicas.** (BELÉM DO SÃO FRANCISCO, 2018)

A partir da análise dos relatórios, percebe-se a contribuição da Rede de Assistência Técnica para o Monitoramento e Avaliação dos Planos de Pernambuco (2016-2018), como um fio condutor na organização metodológica desenvolvida pelas comissões coordenadoras, que teve início com o estudo da verificação do plano em vigência, sob a definição das instâncias responsáveis pelo monitoramento e avaliação.

Na continuidade, segue a adoção das fichas de monitoramento dos PMEs, apresentadas em três partes, que correspondem à organização do trabalho: “parte A”, período de avaliação e indicação da Comissão Coordenadora e Equipe Técnica; “parte B”, monitorar continuamente as metas e estratégias e “parte C”, análise dos indicadores e metas.

Quanto à opção metodológica pelas orientações da Rede/SASE/MEC, segue a síntese descrita:

Para o preenchimento da parte “B” da ficha de monitoramento a equipe técnica efetuou a releitura do plano, estabelecendo e balizando as metas sob a forma cronológica, para a melhor visualização, objetivando destacar e especificar as estratégias, prazo e efetuando a consulta se há previsão orçamentária elencada nos dispositivos legais orçamentários do Executivo Municipal (Plano Plurianual, Lei Orçamentária Anual e Lei das Diretrizes Orçamentárias).

No concernente à parte “C” do monitoramento, responsável pelos balizadores do monitoramento, objetivou auferir o panorama em que se encontram as metas, e se as suas estratégias realmente contribuem para o seu Plano Municipal de Educação cumprimento (meta), para isso o instrumental que afere a evolução da meta é o indicador. (ITACURUBA, 2018, p.6)

Apesar do reconhecimento de contribuições da Rede SASE/MEC no processo de monitoramento e avaliação dos planos, também se identifica, no período de sua atuação, descontinuidade e recomeço de ações, tendo em vista que os PMEs foram concebidos numa perspectiva de plano de Estado, mas sua atuação, na prática, nega a condição primeira. Por exemplo, nesse caso, resgatam-se o acontecimento das eleições municipais, mudanças de gestores, no processo de monitoramento e avaliação dos PMEs.

Numa retrospectiva do biênio, em 2016, com o fato das eleições municipais, ocorridas no final do segundo semestre, elegeram-se novos/as prefeitos/as, representando 90% de mudança nos municípios pernambucanos, ocasionando as modificações nos cargos dos/as secretários/as de educação e seus respectivos assessores/as.

Foi identificado que dos seis municípios pesquisados, houve cinco mudanças de prefeitos. O dado apresentado acrescenta-se a demais aspectos que caracterizam uma realidade de rupturas de ações e intencionalidades no processo de monitoramento e avaliação, iniciado em 2016, com novas indicações de representantes governamentais nas comissões e equipes técnicas.

Esse cenário reflete uma desarticulação das políticas educacionais no período pós-golpe, ainda em 2016, ano em que se iniciaram as ações da SASE/MEC, por intermédio da Rede de Assistência Técnica para o Monitoramento e Avaliação dos Planos de Educação. É indispensável resgatar que o pacto e adesão dos municípios e estados à Rede efetivaram-se no início de 2016, tendo Dilma Rousseff⁶³ ainda à frente da presidência da República do Brasil.

Apesar da continuidade das ações da Rede SASE/MEC, estudos consideram que o contexto político e social do Brasil pós-golpe não priorizou o PNE na agenda governamental, fragilizando a atuação dessa rede junto às comissões coordenadoras dos planos em seus estados e municípios.

Assim, como as pesquisas desenvolvidas por Vassoler (2019), Menezes e Bello (2017), as análises dos PMEs do São Francisco Pernambucano, demonstram que o processo de monitoramento e avaliação no período de 2016 a 2018, foi impulsionado pela Rede/SASE/MEC, embora com uma tendência restrita as respostas de instrumentos técnicos, de caráter normativo, sem perspectivas políticas para condução de um planejamento, numa visão sistêmica de Estado.

Assim, algumas percepções são captadas nos relatórios de monitoramento dos PMEs investigados, demonstrando a falta de perspectiva das comissões coordenadoras, quando

⁶³Presidenta do Brasil no período de 1 de janeiro de 2011 a 31 de agosto de 2016. Afastada entre 12 de maio de 2016 e 31 de agosto de 2016 em virtude da abertura do processo de *impeachment* no Senado Federal.

expressam que o processo de monitoramento e avaliação dos planos aconteceu num “cenário adverso” com a ausência da ampliação de investimentos em educação, resultado da EC nº 95/2016, que congelou os gastos públicos, no prazo de vinte anos, contrariando o percurso do PNE e as condições necessárias para institucionalização do SNE.

Diante das análises dos relatórios de monitoramento e avaliação dos PMEs de municípios do São Francisco Pernambucano, compreende-se os limites das ações realizadas, que foram desde a restrita participação das entidades sociais a ausência de respostas do poder público, para os avanços das metas previstas nos PMEs, como também a não efetivação do Sistema Nacional de Educação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa teve como objetivo apreender o processo de monitoramento e avaliação dos Planos Municipais de Educação no estado de Pernambuco, no período de 2016 a 2018, evidenciando os desafios e perspectivas de institucionalização.

Referenciando-se pelas perspectivas do materialismo histórico-dialético e do Estado em Ação, à pesquisa, de corte qualitativo, utilizou como procedimento metodológico a pesquisa bibliográfica e documental, tendo como principal fonte os PMEs, as fichas e os relatórios de monitoramento e avaliação atinentes aos municípios da Mesorregião do São Francisco: Belém do São Francisco, Carnaubeira da Penha, Floresta, Itacuruba, Petrolândia e Tacaratu, que constituíram o campo empírico da pesquisa. Ainda subsidiaram a análise documental os relatórios finais das CONAEs, levantamentos no site Campanha de Olho nos Planos, notícias do site pne.mec.br e os Cadernos de Orientações da SASE/MEC(2016).

Foi realizada uma investigação contextualizada, visto que o tema do monitoramento e avaliação dos planos de educação, numa perspectiva atual, se inscreve no âmbito da política educacional que coloca na centralidade da gestão educacional participação de diferentes atores da sociedade civil.

No capítulo inicial, buscou-se evidenciar o processo de redemocratização do Brasil com os avanços legais, desde a Constituição de 1988 e a LDBEN de 1996, com foco nos princípios de autonomia dos entes federados, regime de colaboração, participação e controle social.

Tais princípios estão intimamente relacionados com as conquistas dos movimentos da sociedade civil organizada, em especial aqueles voltados para a educação, como as CONEDs e

CBEs, com foco na Carta de Goiânia (1986), que influenciaram no contexto das políticas educacionais. Estas constituem um campo de conflitos, embates, disputas e interesses de classes sociais, que se inserem numa concepção de Estado integral, sendo este uma intersecção entre a sociedade civil e a sociedade política.

Assim, diante da retrospectiva dos governos federais desde a década de 1990, foi possível identificar a perspectiva das diferentes gestões, tendo relevância as de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016), esta última atravessada pelo golpe político midiático que a levou ao *impeachment*. Adicione-se, ainda, o período marcado pelo pós-golpe, o governo Temer (2016-2018), que corresponde ao recorte desta pesquisa.

A política com viés neoliberal e característica gerencialista identificada no governo de FHC tem por base as premissas da Reforma do Estado, impulsionada nos anos 1990, com caráter excludente frente às necessidades de universalização da educação básica, a exemplo do FUNDEF, que foi a política de financiamento vigente apenas para o ensino fundamental.

Nos governos de Lula e Dilma, presenciam-se gestões marcadas por ações e programas de políticas democratizantes, na perspectiva de garantia do direito à educação. As realizações das CONAEs e suas etapas estaduais, municipais e distritais, assim como a tramitação e aprovação do PNE (2014-2014) sem vetos da presidenta Dilma, naquele período, são entendidas, nesta pesquisa, como ações e estratégias de política de Estado, tendo a sociedade civil e a sociedade política participado efetivamente desses acontecimentos.

Tais acontecimentos estão evidenciados nas análises bibliográficas, que abordaram o tema do “monitoramento e avaliação dos planos de educação”, tendo como objeto de estudo os planos de educação de diversas regiões, estados e municípios do Brasil.

Vale ressaltar que, na fase do levantamento de trabalhos acadêmicos, não foram encontradas, nos bancos de dados da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), nem na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), dissertações ou teses com a centralidade em estados ou municípios da Região Nordeste.

Dos resultados das pesquisas bibliográficas, foram evidenciados processos de monitoramento e avaliação dos planos, sejam eles municipais sejam estaduais, que remetiam suas análises aos planos de educação e às instâncias participativas desses planos, nos processos de elaboração, monitoramento e avaliação, ou ainda análises comparativas entre o PNE e os planos analisados em relação a uma determinada meta.

Observou-se que os trabalhos acadêmicos relacionados registram a presença da SASE/MEC, pela Rede de Assistência Técnica, desde o apoio para elaboração dos planos ao

processo de monitoramento e avaliação, revelando o papel indutor do governo federal, principalmente, no período de elaboração dos planos. A restrita participação de atores da sociedade civil e a problematização das pesquisas em torno da ausência da regulamentação do Sistema Nacional de Educação, também se fizeram notar.

Nesse sentido, o presente estudo destacou as CONAEs 2010 e 2014, tendo em vista as contribuições no âmbito da política educacional brasileira, influenciando a Lei nº 13.005/2014, do PNE, que estabelece, em seu Art. 13, a instituição do Sistema Nacional de Educação (SNE), “responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação”.

Conforme determinação legal, o prazo para a criação do SNE seria de dois anos após a aprovação do PNE, ou seja, deveria ter sido instituído até junho do ano de 2016, ano este atravessado pelo golpe político midiático que levou ao *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, tendo assumido o Vice-Presidente Michel Temer.

Tal fato insere o Brasil num contexto de incertezas quanto ao rumo das políticas em curso; é nesse clima que segue o trabalho recém-iniciado das Redes de Assistência Técnica ao Monitoramento e Avaliação dos PMEs.

Nesse sentido, há rupturas na articulação e mobilização de entidades da sociedade civil que estavam na composição do FNE, e destacam que

“[...] com o aprofundamento do golpe deflagrado em 2016, a partir da destituição do governo legitimamente eleito de Dilma Rousseff, a luta pela educação não pode estar desatrelada daquela em defesa da restauração do Estado Democrático de Direito”. (BELO HORIZONTE, 2018).

Iniciativas de atores da sociedade civil, como a Campanha de Olho nos Planos, a Ação Educativa, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, a Associação Nacional de Política e Administração Educacional (ANPAE), além de atores da sociedade política, como União dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), apresentam materiais formativos (vídeos, folders e notícias) na intenção do fortalecimento dos planos de educação, que abordam a participação social e a necessidade da regulamentação do SNE.

Ressalta-se que a denominação de monitoramento participativo está presente nos textos da Campanha de Olho nos Planos, tendo como uma das intenções principais conscientizar a sociedade para a importância dos processos participativos periódicos do monitoramento dos PMEs.

Identifica-se, também, que nos documentos da SASE/MEC, ainda elaborados sob o governo da Presidenta Dilma, “o monitoramento é contínuo e as avaliações periódicas dos planos em vigência, com vistas à efetividade do PNE e à garantia dos direitos consagrados constitucionalmente a todos os cidadãos.” (BRASIL, 2016.p.4).

Na busca por apreender o processo de Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação no Estado de Pernambuco, no período de 2016 a 2018, visando aos significados mais próximos dos contextos locais, fez-se a opção pelo percurso da análise, da leitura dos textos referentes aos municípios de Belém do São Francisco, Carnaubeira da Penha, Itacuruba, Floresta, Petrolândia e Tacaratu, que, selecionados, seguiram as categorias elencadas e as unidades de registros conforme dois momentos:

- 1º. Concepção de monitoramento e avaliação no contexto do Plano de Educação enquanto política de Estado: plano de educação, regime de colaboração, participação e controle social;
- 2º. Organização do processo de monitoramento e avaliação dos planos de educação: mecanismos de monitoramento e avaliação dos PMEs, comissões coordenadoras, periodicidade e sistematização do processo de monitoramento dos PMEs; desafios e perspectivas do processo de monitoramento e avaliação.

Para o primeiro momento, a análise documental permitiu evidenciar que os Planos Municipais de Educação, aprovados, foram elaborados com o entendimento de que são instrumentos do planejamento educacional, sendo um plano de Estado que transcende as gestões municipais, na perspectiva de avanços para a democratização da educação em todos os seus níveis e etapas de ensino.

Em contraposição ao que foi descrito nos textos dos PMEs investigados, considerando os planos numa perspectiva de política pública, na prática, a gestão dos referidos planos, apresentaram descontinuidades e rupturas, sendo um dos fatores que se destacam nesse contexto, o golpe de 2016 e as eleições municipais, que elegeram, em sua maioria, novos/as prefeitos/as no estado de Pernambuco.

Os desencontros entre as concepções explicitadas nos planos e sua materialização, ou seja, distância entre o que a lei determina e a forma como ela é operacionalizada nos municípios brasileiros, considerando as análises do monitoramento e avaliação (2016-2018), confirmam a necessidade de mudanças, no sentido de perceber que esses dois elementos, necessitam de articulações necessárias para que os programas de governo sejam norteados por “ações efetivas em direção ao cumprimento das metas e estratégias e a garantia dos planos

como epicentro às políticas educacionais brasileiras no âmbito nacional, estadual, municipal e local”. (DOURADO, GROSS E FURTADO, 2016, p.459).

De acordo com a intencionalidade dos PMEs analisados, percebe-se que eles não se constituem num plano com um fim em si mesmo, ou seja, suas competências e recursos financeiros não estão restritos apenas ao âmbito municipal, por isso os planos investigados relacionam a materialização de metas previstas no regime de colaboração entre os entes federados.

Conforme as análises, os PMEs foram elaborados com o entendimento de que se constituem em planos articulados ao Sistema Nacional de Educação, o que daria efetividade ao regime de colaboração, resultando em novas perspectivas de organização e gestão dos sistemas de ensino.

Com base nas leituras dos PMEs, tanto nas leis como em seus respectivos anexos, há influência dos textos das CONAEs (2010 e 2014) quanto à visão sistêmica dos planos de educação, que

“contribuirão, desse modo, para a melhoria dos processos de transferência de recursos e o aprimoramento da gestão, e para alicerçar o compromisso entre os entes federados com a melhoria da educação básica e superior nacional.” (BRASIL, 2010).

Com o desenvolvimento das análises e o relacionamento às leituras referenciadas neste estudo, compreende-se que o monitoramento e a avaliação dos planos são ações indissociáveis do planejamento educacional que se insere na dimensão do aprimoramento da gestão, tendo a participação social como princípio norteador do contexto da prática, haja vista a expressão das comissões coordenadoras dos PMEs nos documentos pesquisados.

Acerca do processo de monitoramento e avaliação dos PME no estado de Pernambuco, percebe-se que os primeiros passos para a institucionalização aconteceram na maioria dos municípios pernambucanos e, em especial, nos seis municípios investigados, em que foi normatizada, por portarias ou decretos municipais, a criação de comissões coordenadoras e equipes técnicas com essa finalidade.

Dando continuidade aos resultados do estudo, no segundo momento, verifica-se, com base na análise documental, que os seis municípios pesquisados já previam em seus PMEs instâncias determinadas para o monitoramento e avaliação do plano, sendo elas: Secretaria Municipal de Educação, Conselho Municipal de Educação, Fórum Municipal de Educação e Câmara de Educação/Comissão de Educação.

Assim, os PMEs, em suas legislações, indicaram a responsabilidade do monitoramento e da avaliação, de modo concorrente, a mais de uma instância com as atribuições de:

- Divulgar os resultados do monitoramento e das avaliações nos respectivos sítios institucionais da internet;
- Analisar e propor políticas públicas para assegurar a implementação das estratégias e o cumprimento das metas;
- Analisar e propor a revisão do percentual de investimento público em educação.

As instâncias e atribuições estão em consonância com o que determina a Lei nº 13.005/2014 do Plano Nacional de Educação, mas quando procedem às análises nos relatórios de monitoramento e avaliação dos PMEs, há contradições entre o estabelecido nas leis dos PMEs e as instâncias, que de fato estavam evidenciadas nos respectivos textos. Dentre elas verifica-se a predominância das representações das secretarias municipais de educação, em detrimento dos fóruns municipais de educação citados nas suas respectivas leis.

Ainda foram identificadas algumas particularidades, no contexto local, quanto à composição das comissões coordenadoras tais como: em Petrolândia, os nomes das pessoas que formam as comissões não foram relacionados às instâncias representativas; em Tacaratu, foram designadas, ainda, representações intersetoriais: Assistência Social, Esportes e Saúde; em Floresta, dentre os oito representantes da Secretaria Municipal de Educação, foi designada uma representação do Sindicato Único dos Profissionais do Magistério Público das Redes Municipais de Ensino do Estado de Pernambuco.

Quanto à periodicidade da avaliação dos PMEs, dentre os seis municípios analisados cinco tinham registro de avaliações bianuais, o que deveria resultar em relatórios de avaliação, com exceção do PME de Floresta, que optou por quadrienal.

Assim, como resultado de um período avaliativo, mesmo sendo verificado que o relatório inserido no SIMEC não segue o rigor da estrutura do texto de um relatório de avaliação, o município de Belém do São Francisco submeteu seu relatório, concluído em dezembro de 2017, à audiência Pública na Câmara Municipal de Belém do São Francisco.

Numa situação semelhante ao município de Belém do São Francisco, o município de Tacaratu realizou, em junho de 2018, uma conferência municipal de educação com o objetivo de apresentar à comunidade em geral o relatório (versão preliminar) do monitoramento e avaliação de seu respectivo plano.

Conforme investigação nos relatórios e demais textos que subsidiaram as análises, esse estudo apresenta como principais desafios do processo de monitoramento e avaliação dos PMEs investigados no período de 2016-2018:

- A instabilidade política do Brasil, com o pós-golpe, que resultou de imediato, em medidas de contenção de despesas para as gestões municipais e conseqüente ausência de programas e ações indutoras do alcance das metas estabelecidas nos PMEs;
- A interrupção no processo de regulamentação do Sistema Nacional de Educação, que daria sustentação à perspectiva de gestão dos planos municipais;
- Descontinuidade das ações de monitoramento e avaliação dos PMEs, haja vista as mudanças nos municípios decorrentes das eleições municipais em 2017;
- A redução de ações, ou secundarização, da Rede de Assistência Técnica para o Monitoramento e Avaliação dos Planos de Educação da SASE/MEC em todos os estados e Distrito Federal, tendo sua extinção imediata com a posse do Presidente Jair Bolsonaro (2019-2022).

Ainda como dificuldades presentes nos registros dos relatórios de monitoramento e avaliação, dentre outras, se destacam:

- Ausência de dados atualizados no portal PNE em Movimento para o monitoramento das metas;
- Predominância, nos relatórios, do preenchimento de fichas de monitoramento sem uma análise do comportamento das metas, como proposições geradas para a gestão municipal, após a reflexão dos diversos atores da comissão coordenadora;
- Hegemonia de representantes da secretaria municipal de educação em detrimento de instâncias da sociedade civil;
- Limitações quanto à relação das metas com suas respectivas peças orçamentárias;
- Compreensão das comissões coordenadoras para as leituras e formulações de indicadores de metas.

Considera-se que a primeira parte, classificada como desafios, influencia diretamente as demais, principalmente pela falta de perspectiva que justifique ou motive as comissões coordenadoras em suas respectivas atuações no período investigado, que de um modo geral, remete a ausência de um pacto federativo que assegure a assistência financeira, por parte da União, aos municípios, através da criação de programas, projetos e ações, com finalidade de impulsionar os avanços das metas e estratégias dos PMEs.

Como perspectivas advindas do processo de monitoramento e avaliação dos PMEs, nos resultados da pesquisa, também foi possível apreender que, apesar de todos os desafios

elencados nos itens anteriores, os municípios vivenciaram iniciativas de institucionalização desses processos:

- As normatizações permitiram formar as comissões coordenadoras para o monitoramento e avaliação dos planos, como também as equipes técnicas para subsidiar os processos;
- Os mecanismos de publicização dos resultados, referentes ao primeiro ciclo avaliativo dos municípios de Belém do São Francisco e Tacaratu, privilegiaram espaços coletivos de discussões sobre a avaliação dos PMEs em Audiência Pública e Conferência Municipal de Educação;
- A sistematização do processo de monitoramento e avaliação, ainda que apresentando lacunas, favoreceu uma sistemática para a gestão dos planos, evidenciando as etapas de acordo com a metodologia do trabalho orientada pela Rede de Assistência Técnica para o Monitoramento e Avaliação dos planos em Pernambuco;
- A possibilidade de construção das Notas Técnicas decorrente da metodologia do trabalho, como também os momentos e os espaços de discussões coletivas apresentando possibilidades para que o monitoramento e a avaliação não sejam restritos ao preenchimento de fichas e constatações quanto o comportamento de metas e estratégias, mas que se ampliem para uma cultura de monitoramento e avaliação reflexiva e propositiva as gestões municipais.

Os principais aspectos citados, quanto aos desafios e limites do processo de monitoramento e avaliação dos PMEs, no período de 2016 a 2018, assumem relevância a partir de um amplo debate, que analisou a intencionalidade do Sistema Nacional de Educação, na perspectiva do PNE vigente, como necessária para viabilizar o regime de colaboração, tendo em vista, a materialização das metas do PNE, com participação e controle social,

Considerando as aprendizagens nesta pesquisa, acredito serem pertinentes novas investigações acerca da temática em foco, no sentido de promover análises que evidenciem diferentes objetos de pesquisa, como o contexto atual do monitoramento e avaliação dos planos de educação; a atuação dos Fóruns e Conselhos Municipais de Educação, enquanto partícipes das comissões coordenadoras; os PMEs e sua relação com demais instrumentos de planejamento do município, como o Plano Plurianual e as Leis Orçamentárias anuais, entre outras sugestões que, no decorrer desta pesquisa, suscitaram questionamentos para compreensão da realidade investigada.

Assim, para concluir, vale registrar que o esforço de pesquisas em torno dessa temática será imprescindível para ampliar um referencial teórico sobre a cultura de monitoramento e avaliação participativa no campo da Política Educacional.

REFERÊNCIAS

- ABICALIL, C.A. O federalismo e o Sistema Nacional de Educação: uma oportunidade fecunda. *Retratos da Escola*, Brasília, v. 6, nº 10, págs. 21-37, jan./jun. 2012. Disponível em: (Último acesso em outubro de 2015).
- ABRUCIO, F. L.; SEGATTO, C.I. O manifesto dos Pioneiros e o federalismo brasileiro: percalços e avanços rumo a um sistema nacional de educação. In: **O Sistema Nacional de Educação: diversos olhares 80 anos após o Manifesto**. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2014, p.40-57
- AGUIAR, M. A. **Anfope e as lutas dos educadores pela escola pública na década de 1980: uma visão dessa história a partir da Conarcfe**. FORMAÇÃO em MOVIMENTO, v. 1, p. 1-56, 2019.
- AGUIAR, M.A. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões para reflexão. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n.112 (jul.-set. 2010) 707-727.
- AMARAL. N. C. Com a PEC 241/55 (EC 95) haverá prioridade para cumprir as metas do PNE (2014-2024)? *Revista Brasileira de Educação*, v. 22, n. 71, 2017.
- ANDRADE, Edson Francisco de. *Sistemas Municipais De Educação: Impactos Na Gestão Educacional No âmbito Do Poder Local*. TESE (DOUTORADO). PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO, UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO, RECIFE, 2011.
- ARANDA, Maria Alice de Miranda; RODRIGUES, Evely Solaine de Souza; MILITAO, Cesar Nunes Militão. Monitoramento e avaliação dos planos decenais de educação: **a produção do conhecimento no Brasil**. *Educ. rev.* [online] Curitiba,v. 36, 2020,p. 1-21.
- AVRITZER, L. (Org.). *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.
- AZEVEDO, Janete Maria Lins de. **A educação como política pública**. Campinas, SP: Autores Associados, 1997
- AZEVEDO, J. M. L. Plano Nacional de Educação e Planejamento: A questão da qualidade da educação básica. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 8, n. 15, p.265-280, jul. 2014.

Disponível em <<http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/download/441/572>>. Acesso em: 11 abr. 2018.

AZEVEDO, J. M. L. **O Controle social, a participação e a gestão democrática da educação básica no contexto da regulamentação recente**. Salto para o Futuro, online, v. 16, p.13-22. 2023.

AZEVEDO, J. M.L, & de FARIAS, M. da S. B. (2019). Democratização da gestão da educação: avanços e perspectivas. *Retratos Da Escola*, 12 (24),495–510.

BARDIN, L. *Análise de Conteúdo*. São Paulo: Edições 70. 229p, 2011.

BARDIN, L. *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 2016.

BARBOSA, G. I. et al. **A educação infantil no PNE: novo plano para antigas necessidades**. Revista Retratos da Escola, Brasília, v. 8, n. 15, p. 505-518, jul./dez. 2014. Disponível em: <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/456>. Acesso em: 03 jun. 2021.

BORDIGNON, Genuíno; GRACINDO, Regina V. Gestão da educação: o município e a escola. In: FERREIRA, Naura S. C.; AGUIAR, Márcia A. da S. (Org.). *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. São Paulo: Cortez, 2000, p. 147-176.

BORDIGNON, Genuíno. Caminhar da educação brasileira: muitos planos, pouco planejamento. In: SOUZA, Donaldo Bello de; MARTINS, Ângela Maria Martins (Org.). *Planos de Educação no Brasil: planejamento, políticas, práticas*. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 26 jun. 2014, Edição Extra, p. 1. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm.

BRASIL. O Plano Municipal de Educação. **Caderno de Orientações. Ministério da Educação** / Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (MEC/ SASE), 2014.

BRASIL, **Ministério da Educação**. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase). *Caderno de Orientações para monitoramento e avaliação dos Planos Municipais de Educação*. Brasília: MEC, 2016. Disponível em: http://pne.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/pne_pme_caderno_de_orientacoes_final.PDF.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria Executiva. Secretaria Executiva Adjunta. **CONAE 2010 – Construindo o sistema nacional articulado de educação: o plano nacional de educação, diretrizes e estratégias de ação** [Documento Final]. Brasília: MEC/SE/SEA, 2010. Disponível em: Acesso em: 26 nov. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. **Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências**. Brasília, 2016.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, promulgada em 5 de outubro de 1988. 24ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2000. (Coleção Saraiva de Legislação).

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Lua Nova: Revista de cultura e política, nº 45, p. 49-96, 1998.

BRZEZINSKI, Iria. Princípios da Carta de Goiânia/IVCBE na Constituição Federal “cidadã” (CF/1988): participação da sociedade civil nas políticas educacionais. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - Periódico científico editado pela ANPAE, [S.l.], v. 29, n. 2, nov. 2013.

CAMINI, Lucia. **A Gestão Educacional e a relação entre os entes federados na política educacional do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Tese (Doutorado em Educação)**. Porto Alegre: UFRGS, 2009.

CHACONT., & CALDERÓN. A. "A expansão da educação superior privada no Brasil: do governo de FHC ao governo de Lula." *Revista Iberoamericana de Educação Superior* VI, nº 17 (2015):78-100. Redalyc, <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=299141540005>

COUTINHO, C. N. **Cultura e Sociedade no Brasil: ensaios sobre ideias e formas**. Belo Horizonte: Oficina de Livros, 1990.

CORRÊA, Josiane Caroline de Souza Salomão. **Avaliação e monitoramento dos Planos Municipais de Educação na Região Cone Sul/MS (2015-2017)**.2019.114f.Dissertação (Mestrado Educação)-Faculdade de Educação, Universidade Federal da Grande Dourado, Dourados, MS, 2019.
<https://repositorio.ufgd.edu.br/jspui/bitstream/prefix/1635/1/JosianeCarolinedeSouzaSalomaoCorrea.pdf>

CUNHA, Sheila Santos. **O controle social e seus instrumentos**, 2003. Disponível em:. Acesso em: 16 out. 2014. Disponível: <https://pt.scribd.com/document/51947610/AULA-1-ARTIGO-ENVIADO-o-controle-social-e-seus-instrumentos>.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação básica no Brasil. Revista Educação & Sociedade. Campinas, vol. 23, n. 80, set, 2002.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Direito a educação: direito à igualdade, direito à diferença**. *Cadernos de Pesquisa*, n. 116, p. 245-262, jul. 2002.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **O público e o privado na história da Educação Brasileira: Concepções e práticas educativas**. In: LOMBARDI [et al] (Org). **O Público e o Privado na História da Educação Brasileira: Concepções e práticas Educativas**. Campinas, São Paulo: Autores Associados, 2004.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Sentidos da educação na Constituição Federal de 1988. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, Recife, v. 29, n. 2, p. 195-206, maio/ago. 2013

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J. et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis, Vozes, 2008.

DAGNINO, Evelina (Org.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

DOURADO, Luiz Fernandes; GROSSI JÚNIOR, Geraldo; FURTADO, Roberval Angelo. Monitoramento e avaliação dos planos de educação: breves contribuições. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v.32, n.2, p.449-61 maio/ago.2016.

DOURADO, Luiz Fernandes. Introdução. In:DOURADO, Luiz Fernandes (org.). Plano nacional de educação PNE 2014-2024: **avaliação e perspectivas**. Campinas: Mercado das Letras, 2017b, p. 9-24.

DOURADO, Luiz Fernandes.Plano nacional de educação: **o epicentro das políticas de estado para educação brasileira**. Goiânia: Anpae, 2017a.DOURADO,Luiz Fernandes.Plano nacional de educação: política de Estado para a educação brasileira. Brasília: Inep, 2016.

FALEIROS, V. P. (2010). Cidadania e política. In D. E. C. Luiz (Ed.), Sociedade civil e democracia: expressões contemporâneas (p. 275-302). São Paulo: Veras editora.

GADOTTI, Moacir. **Gestão democrática com participação popular: planejamento e organização da educação nacional**. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2013. (Série Cadernos de Formação, v. 6)

GAMBOA, Silvio Sánchez. **Pesquisa em educação: métodos e epistemologia**. 2. ed. Chapecó: Argos, 2012.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. Ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

GOHN, Maria da Glória. Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos. São Paulo: Loyola, 2000.

GOHN, M. DA G. **Conselhos gestores na política social urbana e participação popular**. Caderno Metrópole, v. 07, p. 9–31, 2001.

GOHN, M.DA G. Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos. São Paulo, Edições Loyola, 2002.

GOHN, M. DA G. Sociedade Civil no Brasil: **movimentos sociais e ONGs**. Meta: Avaliação, Rio de Janeiro, v. 5, n. 14, p. 238-253, mai/ago. 2013.

GOMES, M. de F. C. M. Avaliação de políticas sociais e cidadania: pela ultrapassagem do modelo funcionalista clássico. In: SILVA, M. O. da S. (Org.). **Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática**. São Paulo: Veras, 2001, p. 17-36.

JANNUZZI, P.M. Avaliação de programas sociais: **conceitos e referenciais de quem a realiza. Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 25, n. 58, p. 22-42, maio/ago. 2014.

JANNUZZI, P.M. Monitoramento e avaliação de programas sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas. Campinas: Editora Alínea, 2016.

JANNUZZI, P.M. Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. **Planejamento e políticas públicas**, n. 36, jan./jul. 2011. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/228>. Acesso em: 25 mai. 2020.

KRAWCZYK, N. A construção social das políticas educacionais no Brasil e na América Latina. In: O Cenário educacional Latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate. Campinas: Autores Associados, 2000. p.2-11

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo, SP: Atlas, 2003.

LAVALLE, A.G., Participação: valor, utilidade, efeitos e causas (p.33-42). In: PIRES, R.R.C.(org) Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011.

LEITE, Y. U. F.; DI GIORGI, C. A. G. Qualidade na e da escola pública. Campo Grande: UCDB, 1995. (Série Estudos).

LIBÂNEO, J.C.; OLIVEIRA, J.F.; TOSCHI, M.S. Educação Escolar: políticas, estrutura e organização. 8.ed. São Paulo: Cortez, 2009 (Coleção Docência em Formação).

LOUREIRO, Walderês Nunes. Os planos de educação: estadual e municipal. OLIVEIRA, João Ferreira; AGUIAR, Márcia Angela da S. (Orgs.). Planos de Educação e Ações Articuladas. Camaragibe, PE: CCS Gráfica e Editora, 2016. p. 17-36.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo, SP: Editora Pedagógica e Universitária, 1986.

MARTINS, Angela Maria; PIMENTA, Cláudia Oliveira; NOVAES, Gláucia Torre Franco. **Planos municipais de educação: potencialidades e limites de municípios na elaboração de instrumentos de planejamento**. In: SOUZA, Donaldo Bello De

MARTINS, Angela Maria (Orgs.). **Planos de Educação no Brasil: planejamento, políticas, práticas**. São Paulo: Edições Loyola, 2014. p. 277-302.

MELO Adriana Almeida Sales de; SOUZA, Flavio Bezerra de. **A agenda do mercado e a educação no governo Temer**. Germinal: Marxismo e Educação em Debate, Salvador, v. 9, n. 1, p. 25-36, ago. 2017, p. 27.

MENEZES, Janaína Specht da Silva; SOUZA, Donaldo Bello de. **Monitoramento e avaliação nos Planos Estaduais de Educação consoantes ao novo PNE**. Pró Proposições, V.

29, N. 3 (88) | set./dez. 2018 Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010373072018000300614&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 05 mar. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/1980-6248-2017-0068>.

MINAYO, M. C. de S. (Org.). Pesquisa Social. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.

NASCIMENTO (2017) PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO: um exercício de planejamento para a gestão municipal (Dissertação de Mestrado)

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. São Paulo: Cortez, 2011.

OLIVEIRA, D. A. **Das políticas de governo a política de Estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira**. Revista Educ. Soc, Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr.-jun. 2011. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br> (acesso em 10/02/2020).

OLIVEIRA, D.A. **As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências** RBPAAE – v.25, n.2, p. 197-209, mai./ago. 2009.

OLIVEIRA, João F. LDB, PNE (2014-2024) e **Construção do Sistema Nacional de Educação: avanços, tensões e perspectivas**. In: Jorge Najjar; Maria Celli Vasconcelos. (Org.). A LDB e as políticas educacionais: perspectivas, possibilidades e desafios 20 anos depois. 1ed. Curitiba: Appris, 2018, v. 1.

OLIVEIRA, R. e ADRIÃO, T. Gestão, financiamento e Direito à Educação, São Paulo: Xamã, 3ed. 2007.

PARO Vitor Henrique. Administração e participação: **reflexões para a educação. Educação e Pesquisa**. São Paulo, v. 29, n. 22, p. 369-373, jul/dez, 2003.

RODRIGUES, Rute Soares. **Planos Nacionais e Municipais de Educação no Tocantins e Institucionalização do Sistema Nacional de Educação: perspectivas e contradições**. / Rute Soares Rodrigues. – Palmas, TO, 2018.
<https://repositorio.uft.edu.br/bitstream/11612/1062/1/Rute%20Soares%20Rodrigues%20-%20Disserta%C3%A7%C3%A3o.pdf>

RAIMANN, Ari; FARIAS, Rosângela Henrique da Silva. **Monitoramento e avaliação do PME de Jataí-GO: desafios da educação**. Laplage em Revista, [S.l.], v. 5, n. 3, p. p.67-77, ago. 2019. ISSN 2446-6220. Disponível em: <http://www.laplageemrevista.ufscar.br/index.php/lpg/article/view/687>. Acesso em: 22 set 2019. DOI: <https://doi.org/10.24115/S2446-6220201953687p.67-77>

RAIMANN, Elisabeth Gottschalg. **Avaliando o plano municipal de educação: monitoramento e controle social**. RIAEE – Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação, Araraquara, v. 15, n. esp. 1, p. 810-824, maio 2020. e-ISSN: 1982-5587. DOI: Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/13351>. Acesso em 24 de set. 2019. <https://doi.org/10.21723/riace.v15iesp.1.1335>.

DOS SANTOS, Inalda maria; DA SILVA, Luciene Amaral. A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NA ELABORAÇÃO E MONITORAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS: o caso do Plano Municipal de Educação em Santana do Ipanema/AL. **Revista de Administração Educacional**, [S.l.], v. 1, n. 2, fev. 2018. ISSN 23591382. Disponível em:<<https://periodicos.ufpe.br/revistas/ADED/article/view/234753/27915>>. Acesso em: 25 fev. 2023. doi:<https://doi.org/10.51359/2359-1382.2017.234753>.

SANTOS, Rosangela dos. **A Participação social no monitoramento e avaliação dos planos de educação dos municípios da Zona da Mata Mineira**.2020.155f. Dissertação (Mestrado)- UFPR. Curitiba. <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/69908/R%20-%20D%20-%20ROSANGELA%20DOS%20SANTOS.pdf>

SANTOS, R.; ALVES DA SILVA SCAFF, E. **Monitoramento e avaliação dos planos decenais de educação dos municípios da zona da mata mineira**. *Revista Exitus*, [S. l.], v. 11, n. 1, p. e020173, 2021. DOI: 10.24065/2237-9460.2015v1n1ID1659. Disponível em: <http://www.ufopa.edu.br/portaldeperiodicos/index.php/revistaexitus/article/view/1659>. Acesso em: 5 nov. 2022.

SANTOS, B.; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. (org.) *Democratizar a democracia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-82.

SAVIANI, D. *Escola e democracia*. 43. ed. Campinas: Autores Associados, 2018.

SAVIANI, D. A educação na Constituição Federal de 1988: avanços no texto e sua neutralização no contexto dos 25 anos de vigência. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Recife, v. 29, n. 2, p. 207-221, maio/ago. 2013.

SAVIANI, D. Da LDB (1996) ao novo PNE (2014-2024): **por outra política educacional**. 5. ed. rev. e ampl. Campinas, SP: Autores Associados, 2016.

SAVIANI, D. **A lei da educação (LDB): trajetória, limites e perspectivas**. 13. ed. rev., atual. e ampl. com um novo capítulo. Campinas: Autores Associados, 2016a. SAVIANI, D. Da LDB (1996) ao novo PNE (2014-2024): por outra política educacional, 5. ed. rev., atual. e ampl. Campinas: Autores Associados, 2016b. SAVIANI, D. PDE – Plano de desenvolvimento da educação: análise crítica da política do MEC. Campinas: Autores Associados, 2009.

SCAFF, Elisângela Alves da Silva; OLIVEIRA, Marli dos Santos de; ARANDA, Flávia Paula Nogueira. Planejamento educacional e poder local na elaboração dos planos municipais de educação. *Pergunta Sorocaba*, SP, v. 20, n. 1, p. 133-147, abr. 2018.

SILVA, L. G. A. d., Ferreira, S., & Oliveira, J. F. d. *O planejamento educacional no Brasil: Políticas, movimentos e contradições na gestão dos sistemas municipais*, 2014.

SILVA, Luciene Amaral da & SANTOS, Inalda Maria dos. **LIMITES E DESAFIOS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NA ESCOLA PÚBLICA: um estudo a partir do sertão alagoano**. *Rev. Exitus* [online]. 2018, vol.8, n.1, pp.34-58. Epub May 23, 2019. ISSN 2237-9460. <https://doi.org/10.24065/2237-9460.2018v8n1id389>.

SOUZA, R. **Participação e controle social**. In: SALES, M.A; MATOS, M.C; LEAL, M.C. (Org.). Política social, família e juventude: uma questão em debate. 2. ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2006, p.167-188

TRISTÃO, Ana Maria Delazari; FACHIN, Gleisy Regina Bóries; ALARCON, Orestes Estevam. Sistema de classificação facetada e tesouros: instrumentos para organização do conhecimento. Ciência da Informação, Brasília, v. 33, n. 2, p.161-171, maio.

VAITSMAN, Jeni; RODRIGUES, Roberto W. S.; PAES-SOUSA, Rômulo. **O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil**. UNESCO, 2006. Disponível em: Acesso em 05 jul. 2014

VASSOLER, Márcia Cecília. Dinâmicas, discursos e estratégias dos atores atuantes no processo de monitoramento e avaliação do Plano Estadual de Educação de Santa Catarina(PEE/SC).2019.218f. Tese (Doutorado-Educação).Universidade do Vale do Itajaí, SC.
https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=7646630

ANEXOS

ANEXO I

METAS DO PNE (2014-2024)

Meta 1: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches, de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE;

Meta 2: universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE.10;

Meta 3: universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento);

Meta 4: universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados;

Meta 5: alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental;

Meta 6: oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos(as) alunos(as) da educação básica;

Meta 7: fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb: 6,0 nos anos iniciais do ensino fundamental; 5,5 nos anos finais do ensino fundamental; 5,2 no ensino médio;

Meta 8: elevar a escolaridade média da população de 18 (dezoito) a 29 (vinte e nove) anos, de modo a alcançar, no mínimo, 12 (doze) anos de estudo no último ano de vigência deste plano, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no País e dos 25% (vinte e cinco por cento) mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE;

Meta 9: elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 93,5% (noventa e três inteiros e cinco décimos por cento) até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de

analfabetismo funcional;

Meta 10: oferecer, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional;

Meta 11: triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% (cinquenta por cento) da expansão no segmento público;

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

Meta 13: elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75% (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores;

Meta 14: elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação stricto sensu, de modo a atingir a titulação anual de 60.000 (sessenta mil) mestres e 25.000 (vinte e cinco mil) doutores;

Meta 15: garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam;

Meta 16: formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos(as) os(as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino;

Meta 17: valorizar os(as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica, de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos(as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE;

Meta 18: assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de carreira para os(as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de carreira dos(as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal;

Meta 19: assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto;

Meta 20: ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto (PIB) do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.

ANEXO II

RELATÓRIOS DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS PMES DE
PERNAMBUCO

Estado	Município	Ano
Pernambuco	Aliança	2018
Pernambuco	Barra de Guabiraba	2018
Pernambuco	Belém do São Francisco	2018
Pernambuco	Bezerros	2018
Pernambuco	Bonito	2018
Pernambuco	Brejinho	2018
Pernambuco	Buenos Aires	2018
Pernambuco	Cabo de Santo Agostinho	2018
Pernambuco	Caetés	2017
Pernambuco	Calumbi	2018
Pernambuco	Calçado	2018
Pernambuco	Camocim de São Félix	2018
Pernambuco	Camutanga	2018
Pernambuco	Capoeiras	2017
Pernambuco	Carnaubeira da Penha	2018
Pernambuco	Carpina	2018
Pernambuco	Chã Grande	2018
Pernambuco	Condado	2018
Pernambuco	Escada	2018
Pernambuco	Feira Nova	2018
Pernambuco	Ferreiros	2018
Pernambuco	Floresta	2018
Pernambuco	Glória do Goitá	2018
Pernambuco	Iati	2018
Pernambuco	Ibirajuba	2018
Pernambuco	Iguaraci	2018
Pernambuco	Ilha de Itamaracá	2018
Pernambuco	Ingazeira	2018
Pernambuco	Ipojuca	2018
Pernambuco	Itacuruba	2018
Pernambuco	Itambé	2018
Pernambuco	Itaquitinga	2018
Pernambuco	Jaboatão dos Guararapes	2018
Pernambuco	Jataúba	2018
Pernambuco	Jurema	2017
Pernambuco	Lagoa de Itaenga	2018
Pernambuco	Lagoa do Carro	2018
Pernambuco	Lagoa do Ouro	2017
Pernambuco	Lagoa dos Gatos	2018
Pernambuco	Lajedo	2017
Pernambuco	Machados	2018
Pernambuco	Moreilândia	2018
Pernambuco	Moreno	2018
Pernambuco	Palmeirina	2017
Pernambuco	Panelas	2018

Pernambuco	Paudalho	2018
Pernambuco	Petrolina	2018
Pernambuco	Petrolândia	2018
Pernambuco	Primavera	2018
Pernambuco	Quixaba	2018
Pernambuco	Sairé	2018
Pernambuco	Salgadinho	2018
Pernambuco	Salgueiro	2018
Pernambuco	Santa Cruz da Baixa Verde	2018
Pernambuco	Santa Cruz do Capibaribe	2018
Pernambuco	Santa Maria da Boa Vista	2018
Pernambuco	Santa Terezinha	2018
Pernambuco	Serra Talhada	2018
Pernambuco	Surubim	2018
Pernambuco	São Bento do Una	2017
Pernambuco	São Joaquim do Monte	2018
Pernambuco	São José do Egito	2018
Pernambuco	São Lourenço da Mata	2018
Pernambuco	Tabira	2018
Pernambuco	Tacaimbó	2018
Pernambuco	Tacaratu	2018
Pernambuco	Taquaritinga do Norte	2018
Pernambuco	Terra Nova	2018
Pernambuco	Toritama	2018
Pernambuco	Tracunhaém	2018
Pernambuco	Triunfo	2018
Pernambuco	Verdejante	2018
Pernambuco	Vitória de Santo Antão	2018
Pernambuco	Xexéu	2018
Pernambuco	Águas Belas	2018

<http://simec.mec.gov.br/pde/relatorioMonitoramento.php>

ANEXO III**TERMO DE ADESÃO À ASSISTÊNCIA TÉCNICA PARA MONITORAMENTO E
AVALIAÇÃO DOS PLANOS DE EDUCAÇÃO/SASE/MEC****MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO**

SECRETARIA DE ARTICULAÇÃO COM OS SISTEMAS DE ENSINO

**TERMO DE ADESÃO À ASSISTÊNCIA TÉCNICA PARA MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS
PLANOS DE EDUCAÇÃO/SASE/MEC**

Eu, _____, CPF _____, Dirigente Municipal de Educação de _____, manifesto interesse na adesão voluntária ao processo de assistência técnica para o monitoramento e avaliação do Plano Municipal de Educação (PME), Lei nº _____, de ____ de _____ de _____, oferecido pelo Ministério da Educação, por intermédio da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE/MEC). Declaro ter conhecimento de que a assistência técnica consiste na formação, orientação e acompanhamento da comissão instituída para esta finalidade, com base na metodologia descrita no *Caderno de Orientações para Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação*. Para que resultados positivos sejam alcançados, responsabilizo-me por: (i) mobilizar as instituições responsáveis pelo processo de monitoramento e avaliação do PME, conforme previsto em legislação específica ou, na ausência, instituir instância para esta finalidade; (ii) viabilizar a participação dos representantes da comissão coordenadora nas formações oferecidas pela Rede de Assistência Técnica/Sase/MEC; (iii) disponibilizar informações referentes ao processo de monitoramento e avaliação do PME para divulgação no portal “PNE em Movimento”; e (iv) indicar um técnico desta Secretaria como responsável pela interlocução com o avaliador educacional da Sase/MEC.

(Local/UF e data)

Dirigente Municipal de Educação
Assinatura

ANEXO IV
LISTA DOS MUNICÍPIOS PERNAMBUCANOS E A ORGANIZAÇÃO PARA O
MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO EM 2016.

#	MUNICÍPIOS	Sem adesão à assistência técnica	Com adesão à assistência técnica	Sem instâncias designadas na Lei do PME	Com instâncias designadas na Lei do PME	Sem Comissão Coordenadora	Com Comissão Coordenadora instituída	Agenda de trabalho elaborada	Ações previstas em execução
1.	Abreu e Lima		X		X		X	X	X
2.	Afogados da Ingazeira		X		X	X		X	X
3.	Afrânio		X		X		X	X	X
4.	Agrestina		X		X		X	X	X
5.	Água Preta		X		X		X	X	X
6.	Águas Belas		X		X		X	X	X
7.	Alagoinha		X		X			X	X
8.	Aliança		X		X	X		X	X
9.	Altinho		X		X	X		X	X
10.	Amaraji		X		X		X	X	X
11.	Angelim		X		X	X		X	+
12.	Araçoiaba		X		X		X	X	X
13.	Araripina		X		X		X	X	X
14.	Arcoverde		X		X		X	X	X
15.	Barra de Guabiraba		X	X			X	X	X
16.	Barreiros		X		X		X	X	X
17.	Belém de Maria		X		X		X		
18.	Belém de São Francisco		X		X	X		X	X
19.	Belo Jardim		X		X	X		X	X

20.	Betânia		X		X	X		X	X
21.	Bezerros		X		X		X	X	X
22.	Bodocó		X		X		X		
23.	Bom Conselho		X		X	X		X	X
24.	Bom Jardim		X		X		X		
25.	Bonito		X	X		X		X	X
26.	Brejão		X		X	X		X	X
27.	Brejinho		X		X		X	X	X
28.	Brejo da Madre de Deus		X		X		X	X	X
29.	Buenos Aires		X		X		X	X	X
30.	Buíque		X		X		X	X	X
31.	Cabo de Santo Agostinho		X		X	X		X	X
32.	Cabrobó		X		X		X	X	X
33.	Cachoeirinha		X		X		X	X	X
34.	Caetés		X		X		X	X	X
35.	Calçado		X		X	X		X	X
36.	Calumbi		X		X		X	X	X
37.	Camaragibe		X		X		X		
38.	Camocim de São Félix		X		X	X		X	X
39.	Camutanga		X		X		X	X	X
40.	Canhotinho		X		X	X		X	X
41.	Capoeiras		X		X		X	X	X
42.	Carnaíba		X		X		X	X	X
43.	Carnaubeira da Penha		X		X	X		X	X
44.	Carpina		X		X	X		X	X
45.	Caruaru		X		X		X	X	X
46.	Casinhas		X		X		X	X	X
47.	Catende		X		X		X	X	X

48.	Cedro		X		X	X		X	X
49.	Chã de Alegria		X		X		X	X	X
50.	Chã Grande		X		X		X	X	X
51.	Condado		X		X		X	X	X
52.	Correntes		X		X		X	X	X
53.	Cortês		X		X		X	X	X
54.	Cumarú		X		X		X	X	X
55.	Cupira		X		X		X	X	X
56.	Custódia		X		X		X	X	X
57.	Dormentes		X		X		X	X	X
58.	Escada		X		X	X		X	X
59.	Exu		X		X		X	X	X
60.	Feira Nova		X		X		X	X	X
61.	Ferreiros		X		X		X	X	X
62.	Flores		X		X	X			
63.	Floresta		X		X		X	X	X
64.	Frei Miguelinho		X		X		X		
65.	Gameleira		X		X		X	X	X
66.	Garanhuns		X		X		X	X	X
67.	Glória do Goitá		X		X		X	X	X
68.	Goiana		X		X	X		X	X
69.	Granito		X		X		X	X	X
70.	Gravatá		X	X			X	X	X
71.	Iati		X		X		X	X	X
72.	Ibimirim		X		X		X	X	X
73.	Ibirajuba		X		X		X	X	X
74.	Igarassu		X		X		X	X	X
75.	Iguaracy		X		X		X	X	X

76.	Inajá		X		X		X	X	X
77.	Ingazeira		X		X		X	X	X
78.	Ipojuca		X		X	X		X	X
79.	Ipubi		X		X		X	X	X
80.	Itacuruba		X		X	X		X	X
81.	Itaíba		X		X	X		X	X
82.	Itamaracá		X		X	X		X	X
83.	Itambé		X		X		X	X	X
84.	Itapetim		X		X		X	X	X
85.	Itapissuma		X		X		X	X	X
86.	Itaquitinga		X		X	X		X	X
87.	Jaboatão dos Guararapes		X		X		X	X	X
88.	Jaqueira		X		X		X	X	X
89.	Jataúba		X		X		X	X	X
90.	Jatobá		X		X	X		X	X
91.	João Alfredo		X		X		X	X	X
92.	Joaquim Nabuco		X		X		X	X	X
93.	Jucati		X		X		X	X	X
94.	Jupi		X		X	X		X	X
95.	Jurema		X		X		X	X	X
96.	Lagoa de Itaenga		X		X		X	X	X
97.	Lagoa do Carro		X		X	X		X	X
98.	Lagoa do Ouro		X		X		X	X	X
99.	Lagoa dos Gatos		X		X		X	X	X
100.	Lagoa Grande		X		X		X	X	X
101.	Lajedo		X		X	X		X	X
102.	Limoeiro		X		X		X	X	X
103.	Macaparana		X		X	X		X	X

104.	Machados		X		X		X	X	X
105.	Manari		X		X	X		X	
106.	Maraial		X		X		X	X	X
107.	Mirandiba		X	X		X			
108.	Moreilândia		X		X	X		X	X
109.	Moreno		X		X	X		X	X
110.	Nazaré da Mata		X		X		X	X	X
111.	Olinda		X		X		X	X	X
112.	Orobó		X		X		X	X	X
113.	Orocó		X		X		X	X	X
114.	Ouricuri		X		X		X		
115.	Palmares		X		X		X	X	X
116.	Palmeirina		X		X	X			
117.	Panelas		X		X		X	X	X
118.	Paranatama		X		X	X		X	X
119.	Parnamirim		X		X	X		X	X
120.	Passira		X		X		X	X	X
121.	Paudalho		X		X		X	X	X
122.	Paulista		X		X		X	X	X
123.	Pedra		X		X		X	X	X
124.	Pesqueira		X		X		X	X	X
125.	Petrolândia		X		X		X	X	X
126.	Petrolina		X		X		X		
127.	Poção		X		X		X	X	X
128.	Pombos		X		X		X	X	X
129.	Primavera		X		X		X	X	X
130.	Quipapá		X		X	X		X	X
131.	Quixaba		X		X	X		X	X

132.	Recife		X		X	X		X	X
133.	Riacho das Almas		X		X		X	X	X
134.	Ribeirão		X		X		X		
135.	Rio Formoso		X		X		X		
136.	Sairé		X		X		X	X	X
137.	Salgadinho		X		X		X	X	X
138.	Salgueiro		X		X	X		X	X
139.	Saloá		X		X		X	X	X
140.	Sanharó		X		X		X		
141.	Santa Cruz		X		X		X	X	X
142.	Santa Cruz da Baixa Verde		X		X		X	X	X
143.	Santa Cruz do Capibaribe		X		X		X	X	X
144.	Santa Filomena		X	X			X		
145.	Santa Maria da Boa Vista		X		X		X	X	X
146.	Santa Maria do Cambucá		X		X		X	X	X
147.	Santa Terezinha		X		X		X	X	X
148.	São Benedito do Sul		X		X	X		X	X
149.	São Bento do Una		X		X		X	X	X
150.	São Caetano		X		X		X	X	X
151.	São João		X		X		X	X	X
152.	São Joaquim do Monte		X		X		X	X	X
153.	São José da Coroa Grande		X		X		X		
154.	São José do Belmonte		X		X	X		X	X
155.	São José do Egito		X		X		X	X	X
156.	São Lourenço da Mata		X		X		X	X	X
157.	São Vicente Férrer		X		X		X	X	X
158.	Serra Talhada		X		X		X	X	X
159.	Serrita		X		X		X	X	X

160.	Sertânia		X		X		X	X	X
161.	Sirinhaém		X		X		X	X	X
162.	Solidão		X		X		X	X	X
163.	Surubim		X		X		X	X	X
164.	Tabira		X		X		X	X	X
165.	Tacaimbó		X		X	X		X	
166.	Tacaratu		X		X		X	X	X
167.	Tamandaré		X		X		X	X	X
168.	Taquaritinga do Norte		X		X	X		X	X
169.	Terezinha		X		X	X		X	X
170.	Terra Nova		X		X		X	X	X
171.	Timbaúba		X		X		X	X	X
172.	Toritama		X		X		X	X	X
173.	Tracunhaém		X		X		X	X	X
174.	Trindade		X		X		X	X	X
175.	Triunfo		X		X		X	X	X
176.	Tupanatinga		X		X		X	X	X
177.	Tuparetama		X		X		X	X	X
178.	Venturosa		X		X		X	X	X
179.	Verdejante		X		X		X	X	X
180.	Vertente do Lério		X		X		X	X	X
181.	Vertentes		X		X		X	X	X
182.	Vicência		X		X		X	X	X
183.	Vitória		X		X		X	X	X
184.	Xexéu		X		X		X	X	X
	TOTAL	00	184	05	179	44	140	169	168

Fonte: Relatório coordenação da Rede de Assistência Técnica para o monitoramento e avaliação dos PMEs em Pernambuco , 2016.

ANEXO VI
MODELO PROPOSITIVO DE FORMATO PARA AVALIAÇÃO DO PLANO
MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

Modelo propositivo de formato para a Avaliação do Plano Municipal de Educação
– Versão Preliminar
1. O processo de elaboração e aprovação do Plano Municipal de Educação
• Breve relato com a descrição de como ocorreu o processo de elaboração e aprovação do Plano (descrição da metodologia de trabalho, ações desenvolvidas, equipes responsáveis).
2. O processo de monitoramento da execução
• Breve relato com a descrição de como foi definido o processo de monitoramento contínuo e avaliação periódica do Plano (descrição da metodologia de trabalho, ações desenvolvidas, equipes responsáveis).
3. A avaliação das metas e estratégias
Para cada meta:
• breve contextualização sobre a sua importância para o município;
• como as estratégias se relacionam com a meta;
• sistematização dos dados obtidos (gráficos ou tabelas, por exemplo);
• sistematização das contribuições contidas nos relatórios de monitoramento; e
• análise a respeito da evolução dos indicadores, à luz do diagnóstico observado no momento da aprovação do plano e no momento da avaliação.
Conclusão e recomendações

ANEXO IX

RELATÓRIO DE MONITORAMENTO DO PME – FLORESTA

- META 1

Indicador 1B	Percentual de 50% de crianças de 0 a 3 anos atendidas na educação infantil		
META PREVISTA PARA O PERÍODO	META ALCANÇADA NO PERÍODO		FONTE DO INDICADOR
50%	DADO OFICIAL *	27,3%	SIMEC - 2017
	DADO MUNICIPAL **		Minicenso 2017

Indicador 1A	Percentual de crianças de 4 a 5 anos atendidas na Educação Infantil		
META PREVISTA PARA O PERÍODO	META ALCANÇADA NO PERÍODO		FONTE DO INDICADOR
100%	DADO OFICIAL *	76,8%	SIMEC - 2017
	DADO MUNICIPAL *	36,1%	Minicenso 2017

ANEXO X

RELATÓRIO DE MONITORAMENTO DO PME –ITACURUBA- META 1



METAS E INDICADORES

META 1:

Meta 1A: Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade.					
Meta 1B: Ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 60% (sessenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PME					
INDICADOR 1A:	Percentual da população de 4 a 5 anos que frequenta a escola/creche (taxa de atendimento escolar)				
	2014	2015	2016	2017	Fonte do Indicador
Meta prevista			100%		PME
Meta executada no período			86,9%		Fonte: PNE em Movimento - disponível em: http://simec.mec.gov.br/pde/graficopne.php , acesso em dezembro de 2016. Relatório Linhad Base do INEP 2014.
INDICADOR 1B:	Percentual da população de 0 a 3 anos que frequenta a escola/creche (taxa de atendimento)				
	2014	2015	2016	2017	PME
Meta prevista			90,5%		
Meta executada no período			52,6%		Fonte: PNE em Movimento - disponível em: http://simec.mec.gov.br/pde/graficopne.php , acesso em dezembro de 2016. Relatório Linhad Base do INEP 2014.

